الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان: إلزامية النصوص وواقع التطبيق

رسالة أعدّت لنيل شهادة الماستر البحثي في القانون العام

إعداد

خليل جرجي الخوري

لجنة المناقشة

الدكتور عصام مبارك	**رئيساً**
الدكتور	**عضواً**
الدكتور	**عضواً**

٢٠٢٢

إن الجامعة اللبنانية ليست مسؤولة عن الآراء الواردة في هذة الرسالة، وهي تعبّر عن رأي صاحبها فقط.

الإهداء

إلى اللذين بذلا الكثير، وحرما نفسيهما من مباهج الدنيا، لتأمين الحياة الكريمة لعائلتهما، وتوفير العلم والمعرفة لها.

الى اللذين علّماني مبادىء الأخلاق والفضيلة، وجعلاني أفتخر بحمل اسميهما، والديّ العزيزين **جرجي وماري،** أطال الله بعمريهما لأوفيهما بعضاً مما لهما عليّ.

إلى شريكة العمر، التي جعلت لحياتي معنى، وغمرتني بالحب والحنان والدعم المستمر، والتي لولاها لما كانت هذه الرسالة، زوجتي الجبيبة **لينا**، وطفلتنا التي لم تبصر النور بعد.

إلى من تقاسمت معهم حلو الحياة ومرّها، وكانوا قدوتي وحافزي على إكمال الدراسة والنجاح والتفوّق، أشقائي وشقيقاتي: **أنطوان وحنا وسليم وسيدة وبديعة ونورما ونزار**.

أهدي رسالتي هذه.

الشكر والتقدير

أتوجّه بخالص الشكر والتقدير إلى جامعة الوطن التي وفّرت لي، رغم الأزمات الصحّية والإقتصادية التي يمرّ بها لبنان، مكنة متابعة دراساتي العليا في الحقوق، وأخصّ بالشكر أساتذة القانون العام البحثي، الذين ما بخلوا يوما بعطائهم الأكاديمي، وبرهنوا في هذه الظروف الإستثنائية عن روح رسالية ومهنية أكاديمية عزّ نظيرهما.

وأعرب عن امتناني العميق للبروفسور عصام نديم مبارك الذي أشرف على هذا العمل، وواكبني لحظة بلحظة، وقدّم لي المساعدة والنصح والإرشاد، فكان لي خير العضد والسند.

وأرفع شكري إلى عميد المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والإقتصادية البروفسور خليل الدحداح، الأخ والصديق وزميل الدراسة في مدرسة مار مارون في غزير وفي كلية الحقوق، الذي شجّعني على متابعة الدراسة بعد انقطاع.

وأتقدّم بالشكر من البروفسور الصديق أمين صليبا، الذي أباح لي مكتبته العامرة، وأهداني نتاجه المرموق، وزوّدني بملاحظاته القيمة.

وأخصّ بالشكر أعضاء اللجنة المشرفة الكرام، الذين كان لملاحظاتهم وتوجيهاتهم الدور الأهمّ في إتمام هذا العمل وإنجاحه، وإبصاره النور.

لهؤلاء جميعاً، ولكلّ من علّمني حرفاً وساعدني لأصل إلى ما وصلت اليه، أرفع أسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان والامتنان.

المقدّمة

يُعرف القرن الثامن عشر بأنه قرن يقظة الديموقراطيات، والمطالبة بأن تكون الديمقراطية الصفة اللازمة لأسلوب الحكم. وبالفعل لقد ظهرت آراء فلسفية في النصف الأول من هذا القرن، تنادي بمشاركة الشعب في الحكم وفي اعتماد الأساليب التي من شأنها أن تهيئ هذه المشاركة في سبيل تحقيق الديموقراطية.

ولعلّ أشهر هؤلاء الفلاسفة والمصلحين هو مونتسكيو الذي رأى أن الديموقراطية لا تتحقق إلا إذا اتخذت السلطات ثلاثة أشكال : سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية. ولقد جاء موقف مونتسكيو بمثابة صدى للأفكار التي سبقته منذ عهد الفلاسفة اليونانيين ومن جاء بعدهم. وأوضح مونتسكيو أنه لكي تكتمل الديموقراطية يجب أن تكون هذه السلطات الثلاث منفصلة عن بعضها البعض، بحيث تقوم كل سلطة بالوظيفة الملقاة عليها دون أن تتدخل في نشاط وأعمال السلطة الأخرى.

وهذا الرأي الذي نادى به مونتسكيو أخذ شكل مبدأ فصل السلطات، إلا أن التجربة والواقع العملي برهنا على أن هذا المبدأ لا يأخذ قالباً واحداً وشكلاً واحداً، بل يتنوّع تبعاً لأشكال أنظمة الحكم. وتطبيق هذا المبدأ في النظام الملكي هو غيره في النظام الديموقراطي البرلماني، وهو غيره أيضاً في النظام الرئاسي. كما أنَّ الواقع العملي قد أكّد استحالة تطبيق هذا المبدأ تطبيقاً مطلقاً في أي من أنظمة الحكم المعروفة، وأن تطبيقه تطبيقاً مطلقاً يؤدي حكماً إلى وجود ثلاث دول في دولة واحدة.

انطلاقاً من هذا الواقع العملي، تأكّد أنه لا بد أن يكون هناك تعاون بين السلطات الثلاث في الدولة وتدخل من إحداها في السلطة الأخرى، ودور فاعل لكل سلطة من هذه السلطات في نشاط السلطة الأخرى.

ولقد تجلَّى هذا المفهوم الحديث لمبدأ فصل السلطات في النظام البرلماني الذي يتَّبعه لبنان، فأصبح من الأكيد أنه وإن كانت السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة عن بعضها البعض، وتمارس نشاطها دون تدخل السلطة الأخرى، فإن نشاط أي من هذه السلطات أيضاً يتأثّر بنشاط السلطة الأخرى، وأنه لكي يصلح عمل الدولة لا بد أن تتدخل إحدى هذه السلطات في عمل السلطة الأخرى من حيث الرقابة والمشاركة وتشكيل هذه السلطات وإنهاء وجودها.

إعتمد الدستور اللبناني مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فقد أناط مهمة التشريع بمجلس النواب وحده، وأناط في الوقت ذاته بالسلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين.

وإذا كان الدستور اللبناني قد اعتمد مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلاَّ أنَّه لم يجعل هذا الفصل فصلاً جامداً، على غرار ما يقضي به بعض الأنظمة لا سيَّما النظام الرئاسي، بل

جعله فصلاً مرناً أي مشرّباً بروح التعاون، طبقاً لما تقضي به مبادئ النظام البرلماني، فأقام بين السلطتين نوعاً من التعاون والرقابة المتبادلة بما أقرّه لكل سلطة منهما تجاه الأخرى، وأهمها حق السلطة التشريعية بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، وحق السلطة التنفيذية في حلّ السلطة التشريعية.

غير إن المبادئ القانونية التي تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نجدها في كثير من الأمور بعيدة عمّا نصَّ عليه الدستور، وإن طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نجدها منذ العام ١٩٩٠ قائمة على التطبيق الإنتقائي لنصوص الدستور، فالنصوص الدستورية التي حدَّدت رسم العلاقة بين السلطتين أمر، والممارسة العملية التي تميزت منذ إقرار الطائف بتغييب ما أمكن من حكم الدستور والقانون أمر آخر.

إن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نراها في واقعنا الحالي تعكس، في حقيقة الأمر، بدلاً من التوازن، الموازين القائمة بين الطوائف وتوزيع السلطة في ما بينها وطبيعة القوى التي تتمثل فيها؛ وبدلاً من التعاون، التحالفات التي تعقدها وإيثار مصلحتها على مصالح المجتمع واعتبار المحافظة على كيانها أهم من المحافظة على الوطن. فمن حيث الرقابة لا تقوم السلطة التشريعية بدورها الكامل بالرقابة السياسية على السلطة التنفيذية نتيجة تحالفات ومطامع جماعية، ولا تقوم السلطة التنفيذية أيضاً بممارسة أقلّ وسائل الرقابة التي فوَّضها إيَّاها الدستور تجاه مجلس النواب .

غير أنَّ ما يثير الاستغراب هو أنّه على الرغم من امتناع السلطتين عن ممارسة وسائل الرقابة الممنوحة لهما بموجب الدستور، فإننا نراهما تختلفان في الأمور التي تحتاج إلى تعاون بينهما في كثير من الحالات، وفي مظاهر الفصل بين السلطتين نجدهما تتفقان خلف الكواليس، وعلى العلن أحياناً، قبل القيام بأي تصرّف حتى ولو كان دستورياً، ما لم يرضي كلاً منهما.

إزاء هذا الوضع المليء بالشوائب الذي تواجههُ العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نرى أن ما تعانيه العلاقة من تقهقر يؤثر على الحكم في النظام البرلماني تأثيراً فعالاً. وقد يعود ذلك إلى عدة أسباب أهمها عدم التمثيل الصحيح في المجلس النيابي، والحؤول دون تشكيل حكومة قادرة على الاستقلال بسلطتها عن السلطة التشريعية، والأهم الطائفية المرض المستشرس الذي يدفع بالآخرين إلى التوافق على أي أمر، ومهما بلغ المقابل، إما لإشباع هذه الغريزة، وإما لوأد نيرانها.

إنَّ إصلاح هذه العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يحتاج إلى عدة خطوات، من بينها خطوات إصلاحية في بنيان السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا ما ستخلص اليه نتيجة البحث.

يحتاج الوصول إلى علاقة مثلى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى جهود جميع اللبنانيين، حكّاماً ومواطنين، لتطبيق الدستور ومبادئه التي ترعى العلاقة بين السلطتين. ونحن لسنا بحاجة إلى مبادئ دستورية جديدة لرسم هذه العلاقة بل يبقى تطبيقها هو الهدف.

لقد دفعني إلى التصدّي لهذه الإشكالية ما يعانيه لبنان من أزمات سياسية متتالية أودت به إلى قعر أزمة إقتصادية ونقدية غير مسبوقة، أرخت بكلكلها على المواطنين الذين أصابهم اليأس والإحباط، وأجبرتهم على البحث عن وطن آخر، ينشدون فيه أمنهم وأمانهم ومستقبل أولادهم. فهل لبنان عاجز فعلا عن توفير العيش الكريم لأبنائه في ظل النظام السياسي الحالي؟ وهل العلاقة الصحية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية القائمة على احترام النص وواقع التطبيق يمكنها ايجاد الحلول الناجحة لأزمات النظام المتناسلة؟

بسبب كل هذا، كانت رسالتي البحثية هذه لأتبين مدى قدرة النظام الحالي على ابتداع الحلول وتأمين رفاهية الفرد والمجتمع. وأهمية هذا البحث تكمن في الإضاءة على بعض النصوص التي تكفل العيش الكريم للمواطنين والحلّ المنشود لأزمات النظام الحالي، عند احترام النصوص وصفاء النفوس والنيات للنهوض والتقدّم.

لا شك في أن كل بحث في أي علم من العلوم لا بدّ من أن تكون له مسوّغات تدفع اليه، وخصوصا إذا كان من البحوث التي عرض لها الباحثون بكثرة وأشبعوها درسا وتمحيصا، كما هو الحال في موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان بين إلزامية النصوص وواقع التطبيق. وهذه المسائل غالبا ما تطفو إلى السطح وتضحي محور تجاذب وآراء شتى، تبعا لهوى الباحث أو المتحدث وميوله السياسية أو الطائفية، عند كل مفصل من مفاصل حياتنا السياسية. وبما أن النص القانوني عامة والدستوري، في لبنان، خاصة يحتمل التأويل والتفسير والإجتهاد، ويعزّز ذلك الخلفية الحزبية أو الطائفية للذي يدلي بدلوه في هذه المسائل والإشكاليات، فإنه لا يمكن القول بكفاية البحوث في هذا المجال، لأن طبيعة نظامنا الدستوري التوافقي المبني على توازنات دقيقة، تحتّم استمرار البحث للوصول إلى قواسم مشتركة تدعم مبادىء الوفاق الوطني وإرادة العيش معا في ظلّ دولة قادرة وعادلة ترعى شؤون مواطنيها.

إن المسوّغ الأساسي لهذا البحث هو الوقوف على آراء الكثير من الفقهاء في مجال الدستور بما يتصل بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكيفية التوفيق بين ما نصّ عليه الدستور وواقع التطبيق الذي تتحكم به الأهواء السياسية والمصالح الطائفية. وقد حاولت الإضاءة على واقع عملي يتمثّل بالتعاون في ميدان التشريع الجمركي، وهو تجربة ناجحة يمكننا تعميمها، واستعادة ما دأبت على طلبه حكومات العهود الأولى ما قبل الطائف من صلاحيات استثنائية وتشريعية كان لها أثر كبير في قيام دولة المؤسسات، لا سيما إذا ما أخذنا تجربة الرئيس فؤاد شهاب في مطلع عهده الرئاسي كمثال على ذلك، لا سيما إذا ما أردنا النهوض بلبنان وإعادة الحياة إلى هياكل الوطن الإدارية والإقتصادية والمالية التي تتطلب إجراءات استثنائية سريعة وجذرية، يعجز البرلمان عن مواكبتها بالسرعة والفاعلية المطلوبة،

بالنظر لطبيعة تركيبته وطريقة عمل اللجان وأخذ القرارات فيه، وغياب ذوي الإختصاص عن بعض لجانه.

يرى الباحثون أن أيّ بحث علمي لا بدّ من أن يرتكز على إشكالية يقوم الباحث بمعالجتها وفق رؤيا وقواعد ومعلومات معيّنة. ونظرا لكون البحوث الدستورية معنيّة بنصوص محدّدة، فإنّه ينبغي على الباحث أن يقدّم ما يراه مناسبا من خلال تظهير حقيقة المشكلة التي يودّ معالجتها أو الخوض فيها، سواء أكان من خلال الإشارة إلى تضارب في النصوص، أم من خلال طرح الأسئلة وتقديم الفرضيات الملائمة لطبيعة البحث. وطالما أن بحثنا هذا يعرض لمسألة دستورية بالغة الأهمية تتمثل بالعلاقة بين السلطتين الأساسيتين في الدولة، فإن هذا يقتضي منا أن نطل على البحوث في هذا المجال، على اعتبار أن الباحثين في العلوم الدستورية قد اختلفوا في تحديد مدى الفصل والتوازن والتعاون بين هاتين السلطتين، وجهدوا في الحؤول دون طغيان سلطة على أخرى، مع ما يعني ذلك من خشية تعطل المؤسسات والوقوع في الإستعصاء السياسي الذي ينعكس على مناحي الحياة السياسية.

انطلاقاً من هنا نسأل: هل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان قائمة على الفصل والتعاون والتوازن؟ وهل التمسّك بحرفية النص والزاميته يحول دون عمل المؤسسات الدستورية؟ وهل الواقع التطبيقي لهذه العلاقة ارتقى بالعمل السياسي في لبنان أم كان سببا لأزماته المتناسلة؟

نعم هناك الكثير من الأسئلة التي تستوقف الباحث وتجعله مدركا لحقيقة بل لخطورة المسلك الذي يودّ سلوكه في أعقد المسائل الدستورية، ونعني بها مسألة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا سيما في لبنان، الذي لا يمكن فصل الكلام فيه عن موقع الطوائف ودورها وتوازناته الدقيقة. وهذا ما نودّ الولوج اليه لعلّنا نوفّق إلى إضافة موضوعية تساعدنا على تحصين وتعزيز ميثاقنا الوطني القائم على إرادة العيش معا.

إذا كان لكل مبحث علمي، كما قلنا، مسوّغ يدفع اليه وإشكالية يتوفر عليها لمعالجتها، فهو يحتاج أيضا إلى منهجية بحثية توضح معالمه وتظهر مراسيه. وبما أن المنهج هو الذي يحدّد ملامح البحث، فقد اخترنا أن يكون منهجنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي، المرتكز أساسا على المنهج الإستقرائي والإستدلالي في تتبع النصوص وشرحها ومقارنتها بعضها بالبعض الآخر لتوضيح الرؤية، من خلال جمع المعلومات الخاصة وما توصل اليه الباحثون والفقهاء في هذا المجال، إضافة إلى منهج تحليل النصوص بهدف استخلاص موقف جديد.

إن الدراسات التي تناولت الدستور اللبناني والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اقتصرت على الشرح وبعض التعليقات، وتوضيح الأساليب اللغوية، ودراسة بعض الجوانب الإشكالية، والتعرّض

للتعديلات التي أدخلت على هذا الدستور، لا سيما التعديل الدستوري الأخير عام ١٩٩٠، الذي نتج عن وثيقة الوفاق الوطني التي أقرّت في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية، وركّزت على كيفية إعادة توزيع الصلاحيات، لا سيما بين طرفي السلطة التنفيذية، عنيت بهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه، دون الإلتفات إلى ما تحويه نصوصه من قضايا مترابطة تؤمن التوازن والتعاون، إن احترمت إرادة العيش المشترك وصفت نيات القائمين بالحكم. فجلّ هذه الدراسات رمت إلى البحث عما يفرّق ويهدم ويستنقع الحياة السياسية، عوض البناء على ما يجمع ويبني ويرتقي بالعمل السياسي إلى الهدف الذي وجد من أجله، ألا وهو خدمة الناس والحفاظ على أمنهم وأمانهم وتأمين العيش الرغيد لهم وبناء الوطن. من هنا أتى بحثنا هذا ليضيء على مجالات التعاون الشتّى بين هاتين السلطتين القادرة على انتشال الوطن من براثن الفاقة والعوز وإعادة بنائه ونهوضه.

وطالما أنَّ موضوع بحثنا يتناول علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة في ما بينها في النظام البرلماني اللبناني جعلت خطة البحث تتناول ما يلي:

فصل تمهيدي نتكلم فيه على المبدأ الأساسي الذي يحكم علاقات سلطات الدولة في ما بينها ويرسم حدود هذه السلطات، أي مبدأ الفصل بين السلطات ومفهوم هذا المبدأ. ثم قسّم البحث إلى قسمين وكل قسم إلى فصلين وخاتمة:

القسم الأول، تناولنا فيه مظاهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية الرقابة والتدخل وذلك من خلال العلاقة التدخّلية بين السلطتين (الفصل الأول) وعلاقة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (الفصل الثاني).

أما **القسم الثاني** فاستعرضنا فيه مظاهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية التعاون والتكامل، بحيث بينّا أن التعاون بين السلطات ضمانة النظام اللبناني (الفصل الأول) وأعطينا نموذجا عمليا عن نجاح التعاون والتكامل بين السلطتين من خلال تفويض الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي (الفصل الثاني) وهو موضوع لم يتطرق اليه أي بحث قانوني في لبنان لغاية تاريخه، وهو جدير بالإضاءة عليه وبيان أهميته والبناء عليه، كنموذج يمكن استنساخه لمعالجة مشاكل البلد الإقتصادية.

فصل تمهيدي

مظاهر الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

في النظام اللبناني

سبق وأشرنا إلى أنَّ مبدأ الفصل بين السلطات هو الركيزة الأساسية في النظام البرلماني، وقد نصت مقدمة الدستور اللبناني على أنَّ النظام اللبناني قائم على مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها. وعلى الرغم من مظاهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية التعاون والتداخل ومن ناحية الرقابة التي نلحظها في بعض الأحيان، فإننا نجد مظاهر فصل بين هاتين السلطتين، لا سيما من ناحية اختصاصات كلٍّ منهما والتي نص عليها الدستور. فقد أعطى مهمة التشريع إلى البرلمان وجعلها من اختصاصه حصرياً، وأوكل مهمة التنفيذ إلى السلطة التنفيذية وخصّها بها؛ لذلك لا بد من التطرّق إلى الإختصاصات التي تنفرد بها كل من السلطتين، وتلك التي تتميز بها كل واحدة منها أو تنفصل عن الأخرى، وذلك من أجل بلورة موقفنا المتواضع بأن تطبيق هذا الفصل في النظام السياسي اللبناني لم يؤدِّ إلى نتائج دستورية وقانونية كما يتوخّاه كل باحث في القانون الدستوري،وهذا ما يدفعنا إلى البحث في:

-الصلاحيات التي تدخل حصراً ضمن اختصاص السلطة التشريعية.

-الصلاحيات التي تدخل حصراً ضمن اختصاص السلطة التنفيذية.

البند الأول: الصلاحيات التي تدخل حصراً ضمن اختصاص السلطة التشريعية

يعتبر الإختصاص التشريعي الإختصاص الأساسي والجوهري للبرلمان في النظم الديموقراطية، فله وحده حق التشريع، أي إقرار القوانين، التي تحتلّ في الدول الديموقراطية المرتبة الأسمى من بين جميع أعمال الدولة.

ولقد أقرّ الدستور اللبناني لمجلس النواب بسلطة التشريع كاملة، سواء تعلق ذلك بالتشريعات العادية أو بالتشريعات المالية، وقد إعتبر أن السلطة التشريعية قد استمدّت من مهمة التشريع هذه المنوطة بها اسم السلطة التي تمثلها، أو تتمثل فيها، فأطلق عليها اسم السلطة التشريعية أو السلطة المشترعة . وقد نصَّ الدستور اللبناني في المادة ١٦، المعدّلة وفقا للقانون الدستوري، تاريخ ١٩٢٧/١٠/١٧،على أنه

---

[1] أحمد الزين – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث– مجلس النواب اللبناني – بيروت– المجلد الثاني عشر – أيلول ١٩٩٤– ص: ١١.

"تتولّى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب"، كما نصّت المادة ١٨ من الدستور، المعدّلة وفقا للقانون الدستوري، تاريخ ١٩٢٧/١٠/١٧ والقانون الدستوري رقم ١٨، تاريخ ١٩٩١/٩/٢١، على أنَّه "لا ينشر قانون ما لم يقرّه مجلس النواب". وهكذا يكون الدستور قد حصر مهمة التشريع بالسلطة المشترعة دون أي سلطة أخرى. ولا بد هنا من الإشارة إلى أن هذه الحصرية التي كانت معتمدة في غالبية الدول ذات النظم البرلمانية قد تخلّت عنها، بحيث عمدت إلى تقسيم القواعد القانونية إلى تشريع يتولاه المجلس النيابي في المسائل الأساسية وأخرى أناطتها بالسلطة التنفيذية عن طريق المراسيم، كما هو معمول به في دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا.

لذلك، سندرس اختصاص السلطة التشريعية في مجال التشريع العام، وفي مجال التشريع المالي، بالإضافة إلى صلاحية البرلمان الحصرية في إصدار قانون العفو العام الذي يختلف مضمونه عن مضمون القوانين التشريعية العامة، إلاّ أنَّه يدخل في جملة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

الفقرة الأولى: إختصاص السلطة التشريعية في مجال التشريع

ذكرنا أنَّ الدستور حصر إقرار القوانين، أي العملية التشريعية، بالمجلس النيابي، أما الأصول والقواعد التي تنظم العمل التشريعي فنجدها في ثلاثة مصادر وهي:

١-الدستور، ٢- النظام الداخلي، ٣- الأعراف البرلمانية.

لكنّ هذه المصادر ليست كافية بحدّ ذاتها، بل على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية التقيّد بالتفاصيل الواردة في الدستور والتي تكمّلها مواد النظام الداخلي مع الأخذ بعين الإعتبار ما تقتضيه الأعراف البرلمانية.

أما سير العملية التشريعية فيمكن إيجازها بما يلي:

بعد أن تحال مشروعات القوانين من رئيس المجلس النيابي إلى اللجنة المختصّة لدراستها واعداد تقرير عنها، يقدّم المشروع والتقرير المقدّم عنه إلى المجلس نفسه للمناقشة، إمّا مباشرة من اللجنة المختصّة وفق ما يقرّره رئيس المجلس، وإمّا من خلال اللجان المشتركة. وفي اجتماع الهيئةِ العامةِ تناقش مواد المشروع ويصوّت عليها مادة مادة، وبعدها تؤخذ الآراء بطريقة الإقتراع على المشروع.

الفقرة الثانية: الإختصاص التشريعي المالي للمجلس النيابي

لقد نصّ الدستور اللبناني على اختصاص المجلس النيابي دون سواه بالتشريع في بعض المسائل المالية الهامة والتي يمكن إيجازها بالتالي:

أولاً: الموازنة (وفق نصّ المادة ٨٣ من الدستور).

ثانياً: فرض الضرائب والرسوم وتعديلها وإلغاؤها (وفق المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور).

ثالثاً: الإمتياز والإلتزام والإحتكار (وفق المادة ٨٩ من الدستور).

رابعاً: القروض والتعهدات المالية (وفق المادة ٨٨ من الدستور).

أولاً: الموازنة

الموازنة هي نصّ قانوني لا يمكن لأيّ نظام ديمقراطيّ تجاوزه مهما كانت الأسباب،لأنه يتعلّق بمالية الدولة. والموازنة كما عرّفتها المادة ٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠، هي"صكّ تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق "؛ وهي باعتبارها قانوناً من حيث الشكل، تمرّ بالمراحل التي يمرّ بها وضع أي قانون عادي، ويلزم إقرار المجلس النيابي لها قبل إصدارها.

وهنا تتبدّى لنا بداية التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تقدم الأخيرة وفق المادة ٨٣ من الدستور مشروع قانون[2] الموازنة إلى المجلس النيابي لمناقشتها خلال عقد تشرين الأول والتصويت عليها بنداً بنداً.

ثانياً: فرض الضرائب والرسوم

نصّت المادة ٨١ من الدستور على أنه "تفرض الضرائب العمومية، ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تُطبّق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء"، كما نصّت المادة ٨٢ على أنَّه "لا يجوز تعديل ضريبة، أو إلغاؤها، إلاَّ بقانون".

يستخلص من هاتين المادتين أن الضرائب لا يمكن تقريرها إلا بقانون، وقد ساوى الدستور في هذا الشأن بين الضرائب العامة والضرائب المحلّية . هذا بالإضافة إلى أنَّ الضّرائب لا يجوز تعديلها أو الغاؤها إلا بقانون. وقانون الموازنة العامة، الذي هو العمود الفقري للضرائب والرسوم، هو عصب النظام البرلماني الذي بدأت جذوره مع البرلمان البريطاني، أول برلمان في العالم، حيث فرض هذا الأخير نفسه على الملكيّة في بريطانيا وألزمها بعدم تحصيل وجباية الضرائب إلا بموجب صك تشريعي يصدره مجلس العموم البريطاني. وقد جاء هذا التحوّل نتيجة عدّة ثورات من الشعب البريطاني الذي كان ينوء تحت ثقل الضرائب التي كانت تفرض عشوائياً عليه.[3]

---

[2] نصت المادة ٨٣ من الدستور اللبناني، الصادر عام ١٩٢٦، على ان " كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً".

[3] د. محسن خليل – النظم السياسية والدستور اللبناني – دار النهضة العربية للطباعة والنشر– بيروت– ١٩٧٣– ص ٧٤٤.

أما بالنسبة للرسوم، فلم يتطرّق الدستور اللبناني إلى كيفية فرضها بنصّ صريح، وقد إنتقد الفقه هذا المسلك واعتبر أنه لا يمكن التسليم بحق السلطة التنفيذية بفرضها كيفما شاءت .[٤]

ثالثاً: الإلتزام والإمتياز والإحتكار

يقصد بالإلتزام أو الإمتياز عقد بين الدولة وصاحب الإمتياز يلتزم الأخير بمقتضاه بادارة مرفق عام لقاء مبلغ معين يحصل عليه صاحب الإمتياز من المنتفعين بخدمات المرفق. أما الإحتكار فيقصد به امتياز تمنحه الدولة لملتزم يحتكر به استثمار مشروع معين.

والغاية من هذه الحصرية هي لتحميل المسؤولية للبرلمان، أي لممثلي الشعب، لأنّه تصرّف يطال الملك العام الذي هو، وفق القانون، ملك الشعب؛ لذلك نصت المادة ٨٩ من الدستور على عدم جواز منح أي التزام أو امتياز أو احتكار إلاّ بموجب قانون وإلى زمن محدود.

رابعاً: القروض والتعهدات المالية

لقد نصت المادة ٨٨ من الدستور على أنه "لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهّد يترتب عليه انفاق من مال الخزينة إلا بموجب قانون". وبالتالي، يكون من الواجب اللجوء إلى مجلس النواب قبل عقد أي قرض أو تعهّد لتتمّ مناقشة الشروط من قبل أعضاء المجلس باعتبارهم ممثلين للأمة، ومن واجبهم أن يكونوا على بيّنة من ملاءمة القرض أو التعهد لسياسة البلاد المالية والإقتصادية .[٥]

نرى أن الغاية من هذا الحظر هو منع السلطة التنفيذية من التصرّف بالمال العام دون موافقة البرلمان الذي، في حال أجاز تحميل الخزينة أعباء مالية ليست للمصلحة العامة، سيعرّض نفسه للمحاسبة من قبل الشعب الذي انتخبه، وفي هذا المجال يتجلّى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفقرة الثالثة: اختصاص السلطة التشريعية في إصدار قانون العفو العام

---

[٤] د. مصطفى أبو زيد فهمي – النظام البرلماني في لبنان – الشركة الشرقية للنشر والتوزيع – بيروت – ١٩٦٩ – ص ٤٦٨.

[٥] الأستاذ حسن الحسن – القانون الدستوري والدستور في لبنان – دار مكتبة الحياة – بيروت – ط. ٢– ١٩٥٩– ص ٢٠٨.

إذا كان المبدأ القانوني العام يقضي بأنَّ العقوبة الجزائية تنقضي بتنفيذها، إلاَّ أنَّ هناك حالات تنقضي بها العقوبة على الرغم من عدم تنفيذها؛ ومن هذه الحالات، حالة العفو العام وهوعمل قانوني يعفى بموجبه الشخص المعاقب من تنفيذ العقوبة التي كان يتوجب عليه قضاؤها في السجن [٦].

وقد نصَّ قانون العقوبات اللبناني في المادة ١٥٠ منه على أنَّ العفو العام يصدر عن السلطة الإشتراعية، ويسقط كل عقوبة أصلية، فرعية أو إضافية.

إنَّ هذا المبدأ المقرَّر في التشريع تبرره اعتبارات اجتماعية عامة، إذ يكون من مصلحة الجماعة في بعض الأحيان إسدال الستار على بعض الجرائم، إما بسبب حدوثها في ظروف معينة، أو بسبب دوافعها، كالجرائم التي تقع في حالات الإضطرابات والثورات والحروب، أو بسبب طبيعتها السياسية الصرفة.

ونظراً لانعكاسات العفو العام الخطيرة، يكون لهذا الإجراء الصفة الإستثنائية، التي تجعل منه حلاً لا يُلجأ إليه إلاَّ في حالات الضرورة القصوى، حتى لا تصبح الجريمة مباحة، وحتى لا تصبح العدالة مجرّد وهم [٧].

ويتبيّن لنا بوضوح من قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون العقوبات أنَّ العفو العام يصدر بقانون خاص عن السلطة التشريعية، وهو قانون استثنائي ينظم مضمون العفو العام ومدى تطبيقه، وهو قانون محصور إصداره بالسلطة التشريعية. ويتميز قانون العفو العام بأنَّه يسلخ الصفة الجرمية عن الفعل بمفعول رجعي وكأنَّها لم تقع، فبإختصار إنه يمحو الجريمة ويوقف ملاحقتها [٨].

هنا لا بدّ لنا من القول، وبكلّ موضوعية، إن مسألة العفو العام حقّ يعطى للسلطة التشريعية في كل دول العالم، وهذا أمر مسلّم به. لكن في لبنان نبدي تحفّظنا على ممارسة هذا الحقّ، ليس من باب التجنّي وإلحاق الظلم بالمحكومين، بقدر ما هو تحقيق الغاية من العفو العام. ففي لبنان نفتقر إلى قانون ينظّم تنفيذ العقوبات والسجن للمجرمين بطريقة لا تجعل من السجون أمكنة للقهر والإنغماس أكثر فأكثر في عالم الإجرام، بل مراكز إعادة تأهيل المجرم ودمجه في المجتمع بعد قضاء محكوميته، كما هو مطبق في كل بلدان العالم. وفي حال طبّق لبنان مثل هذه القوانين الإصلاحية الهادفة إلى تأهيل المجرمين، لا

---

[٦] د. وسام غياض – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الثاني والستون – آذار ٢٠٠٧ – ص ٦٧.

[٧] د. علي جعفر – فلسفة العقاب والتصدي للجريمة، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت ٢٠٠٦، ص ١٩٢.

[٨] قرار محكمة التمييز الجزائية رقم ٣١٥ تاريخ ١٢/٥/-١٩٦٨ مجلة العدل – نقابة المحامين في بيروت – العدد الثاني– ١٩٦٨– ص ٤٤١.

يعود عندنا من تحفّظ على قيام البرلمان اللبناني بإقرار قانون عفو عام، لإن الخارجين من السجون حينها لن يشكلوا أي خطر جديد على المجتمع اللبناني.

البند الثاني: الصلاحيات التي تدخل حصراً ضمن اختصاص السلطة التنفيذية

يلقي النظام البرلماني مسؤولية السياسة العامة على عاتق السلطة التنفيذية. وقد أخذ بذلك النظام البرلماني اللبناني، فنصت المادة ٦٥ من الدستور، بمقتضى تعديلها بالقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٩٠، على أن يختص مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، فيكون الدستور، بالتالي، قد حصر وضع السياسة العامة للبلاد بالسلطة التنفيذية دون غيرها من السلطات. وقد وضعت هذه المادة القوات المسلحة تحت تصرّف مجلس الوزراء مجتمعاً.

هذا وقد نصَّ الدستور في الفقرة الثانية من المادة ٦٥ منه على اختصاص السلطة التنفيذية في السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال الإدارة والمؤسسات. كما ونصت الفقرة الثالثة من المادة نفسها على اختصاصها في تعيين موظفي الدولة وصرفهم، بالإضافة إلى نص المادة ٦٥ على حصرية اختصاص مجلس الوزراء بإعلان الحرب والسلم واعلان حالة الطوارئ وإلغائها، وعقد الإتفاقات والمعاهدات الدولية.

وبما أن النظام اللبناني يتمتع بثنائية السلطة التنفيذية، فإنَّ كل هذه المهام السابق ذكرها تتوزع بين رئيس الجمهورية وبين مجلس الوزراء. وبالتالي يقتضي تفنيد تلك الصلاحيات في ظل هذه الثنائية على صعيد السلطة التنفيذية، والتي هي مبدأ مطبّق في غالبية الأنظمة البرلمانية، وإن بدرجات مختلفة بين نظام وآخر.

إنَّ كل ذلك يستتبع البحث في النقاط التالية:

أولاً: اختصاص السلطة التنفيذية في تأمين تنفيذ القوانين.

ثانياً: اختصاص السلطة التنفيذية في المجال السياسي والإداري.

ثالثاً: اختصاص السلطة التنفيذية في مجال القوات المسلحة واعلان الحرب وحالة الطوارئ.

الفقرة الأولى: اختصاص السلطة التنفيذية في تأمين تنفيذ القوانين

أناط الدستور اللبناني في المادة ٦٥ منه بالسلطة الإجرائية السهر على تنفيذ القوانين ووضع المراسيم التنظيمية اللازمة لتطبيقها.

والمراسيم التنظيمية هي أنظمة ذات طابع عام وليست ذات طابع شخصي تكون مهمتها وضع القانون موضع التطبيق بواسطة قرارات عامة تُتخذ في مجلس الوزراء الذي بإمكانه أن يمارس سلطته التنظيمية بإصدار المراسيم التنظيمية التي خصَّه بها الدستور بدون أي تفويض تشريعي، بل أن سلطته بإصدار المراسيم التنظيمية هي نتيجة لمبدأ فصل السلطات، ولا يمكن للسلطة التشريعية منع مجلس الوزراء من ممارستها، حيث تنتهي صلاحيات البرلمان فور إقرار القانون وإصداره وفق الأصول الدستورية من قبل السلطة التنفيذية.

صحيح أنَّه بدون قانون لا لزوم لممارسة مجلس الوزراء سلطته التنظيمية. فالقانون هو الذي يعطي المرسوم موضوعه، والأخير ملزم باحترام مضمون القانون وعدم تجاوزه، إلاَّ أنَّ السلطة التشريعية لا يمكنها منح مجلس الوزراء أو حرمانه من إصدار المراسيم التنظيمية التي تؤمن تطبيق القانون، لأن ذلك هو حق مكتسب له منحه إياه الدستور.

الفقرة الثانية: اختصاص السلطة التنفيذية في المجال السياسي والإداري

لا نقاش حول اختصاص السلطة التنفيذية المناط بها دستوريا في المجالين السياسي والإداري، لتحقيق المصلحة العامة للدولة، حيث يتفرّع من هذين المجالين عدّة مسائل. فالسلطة التنفيذية ورئيسها، وفق نص الدستور، هو من يمثل الدولة وفق القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة. هذا على الصعيد السياسي، أما على الصعيد الإداري، فحدّث ولا حرج عن تنوع صلاحيات السلطة التنفيذية في هذا المجال، حيث لا تدخّل للمشترع إلا من خلال الرقابة السياسية على هذين الإختصاصين المحصورين بالسلطة التنفيذية دون غيرها، وهذا ما يدفعنا للبحث في اختصاصها في الأمور التالية:

أولاً: عقد المعاهدات وتمثيل لبنان في الخارج.

ثانياً: تعيين موظفي الدولة وصرفهم.

ثالثاً: إصدار العفو الخاص.

أولاً: عقد المعاهدات وتمثيل لبنان في الخارج

تتطلب هذه الصلاحية بداية البحث في كيفية عقد المعاهدات كمبحث أول، وقبول أوراق اعتماد السفراء كمبحث ثاني.

١- عقد المعاهدات

ليست المعاهدات الدولية مسألة بسيطة في القانون الدولي، بل يقتضي السهر على حسن عقدها وفهم مآلها وإلزاماتها والتزاماتها. ففور إبرامها، تدخل المعاهدة في صلب هرمية القواعد القانونية للدولة المبرمة لها، وتصبح نافذة وملزمة للدولة التي لا يعود لها الحق في التملّص أو التهرّب من تنفيذ أحكامها، عملا بأحكام إتفاقية فيينا لعام ١٩٣٣ مع تعديلاتها اللاحقة عام ١٩٦٩ التي تمنع ذلك، وتحدد كيفية وأصول تقيّد الدول الموقعة على المعاهدات الدولية وضرورة الإلتزام بها مهما كانت العقبات التي تحول دون تنفيذها والتي من بينها إكتشاف الدول الموقعة أن هناك بنوداً في الإتفاقية أو المعاهدة مخالفة لنص دستورها. فضلا عن ذلك فإنّ المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية فرضت على القاضي التقيّد بمبدأ تسلسل قواعد القانون، حيث تأتي المعاهدات الدولية مباشرة بعد الدستور وقبل القوانين المحلية.

نصّت المادة ٥٢ من الدستور اللبناني، المعدّلة وفقا للقانون الدستوري تاريخ ١٧ تشرين الأول ١٩٢٧، والقانون الدستوري تاريخ ٩ تشرين الثاني١٩٤٣، والقانون الدستوري رقم ١٨، تاريخ ٢١ أيلول ١٩٩٠ على أنَّ "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالإتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلاَّ بعد موافقة مجلس الوزراء"، وبالتالي أعطى الدستور صلاحية التفاوض لعقد المعاهدات لرئيس الجمهورية بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء، وأسند الإبرام إلى موافقة مجلس الوزراء.

إلّا أنَّ الدستور قد حدَّد في المادة نفسها ثلاث حالات لا تكون المعاهدات فيها مبرمة ونافذة، إلاَّ بعد موافقة مجلس النواب عليها وهي:

١- المعاهدات المالية.

٢- المعاهدات التجارية.

٣- المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة.

ويعتبر البعض أنَّ اشتراط موافقة البرلمان على هذه الأنواع من المعاهدات يعود إلى كون كل ما يتعلق بسياسة الدولة يهم الشعب، ويجب على ممثليه المراقبة والمحاسبة في كل ما يتعلق بهذه الأمور .

وعلى الرغم من وجود حالات معينة يوجب الدستور فيها موافقة مجلس النواب لعقد المعاهدات، غير أنَّ الدور الرئيسي في التفاوض والإبرام والعقد جعله هذا الدستور من اختصاص السلطة التنفيذية، وحصره برئيس الجمهورية في مرحلة التفاوض، لكنه أوجب الإتفاق مع رئيس الحكومة على إبرامها.

[٩] الأستاذ حسن الحسن – القانون الدستوري والدستور في لبنان– مرجع سابق – ص ٢٢٩.

وبالتالي فرضت المادة ٥٢ من الدستور شرطاً آخر هو أن الإبرام لا يصبح نهائيا إلا بموافقة مجلس الوزراء. وهذان الشرطان الأخيران كانا نتيجة تعديل عام ١٩٩٠، وخلفيات هذا التعديل واضحة، فمنها ما هو مرتبط بنقل السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء مجتمعا، فضلا عن اعطاء دور مميز في هذا الإطار لرئيس مجلس الوزراء، ومنها ما هو نتيجة تراكمات لإتفاقيات سابقة مثل إتفاق القاهرة بين لبنان ومنظمة التحرير الفلسطينية عام ١٩٦٩ ، حيث أبرم هذا الإتفاق من قبل الرئيس شارل حلو في حينه[1] وذلك بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء دون الإطلاع عليه ، وتكرّر الأمر مع الرئيس[1] أمين الجميّل في اتفاق ١٧ أيار ١٩٨٣ عندما وقّع السفير انطوان فتّال، بتكليف من الرئيس الجميّل، على ذلك الإتفاق، غير أن الرئيس الجميل لم يبرم هذا الإتفاق وفقا لصلاحياته الدستورية آنذاك.كما أن الدستور أجاز للحكومة سلطة استنسابية بشأن إطلاع المجلس النيابي على مضامين المعاهدات الدولية، بربطه هذا الإطلاع عندما تتيح مصلحة البلاد وسلامة الدولة ذلك.[3] [1]

ونشاطر هنا رأي بعض الفقه في مسألة وجوب عرض الإتفاقيات الدولية على المجلس الدستوري قبل إبرامها، للنظر في مسألة دستوريتها، خاصة بغياب أي دور لمجلس النواب، وذلك لتدعيم دولة القانون والحفاظ على هرمية القواعد القانونية، لا سيما عدم تعارض القاعدة الدنيا مع القاعدة الأسمى المتمثلة في الدستور. وهذا ما دفع المشرع الدستوري الفرنسي إلى تطبيق هذا المبدأ، لأن فرنسا دولة تحترم دستورها، وتحترم في الوقت عينه التزاماتها الدولية ، لاسيما أنه وفقا لإتفاقية فيينا[1] لعام ١٩٣٣ تلزم الدولة باحترام بنود الإتفاقية أو المعاهدة حتى ولو كانت مخالفة لنص دستورها، وهذا ربما ما دفع ببعض رجال القانون إلى وضع المعاهدات الدولية في مرتبة أسمى من مرتبة دستور الدولة نفسها.

٢- قبول أوراق اعتماد السفراء

يتطلّب إنشاء العلاقات الخارجية تبادل السفراء والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي بين الدول، وتطبيقاً لتقليد دولي عريق بقدمه متبع من كل النظم الديموقراطية،منحت الفقرة السابعة من المادة ٥٣ من الدستور رئيس الجمهورية، بوصفه رئيسا للدولة، صلاحيةَ قبول أوراق اعتماد السفراء واعتمادهم. أما بالنسبة إلى القناصل فقد استقر التقليد على أن يقبل وزير الخارجية أوراق اعتمادهم ويمنحهم الإجازة للعمل في لبنان.

---

[1] بشارة منسى – الدستور اللبناني أحكامه وتفسيرها – مطابع غزير – ١٩٩٨ – ص ٢٦٩.

[1] بشارة منسى– المرجع السابق – ص ٢٧٠-٢٩١.

[1] بشارة منسى – المرجع السابق– ص ٢٩٢-٢٩٩.

[1] أمين عاطف صليبا– شرح أحكام الدستور اللبناني مع بعض النصوص القانونية المتممة له– المؤسسة الحديثة للكتاب– بيروت– الطبعة الأولى –٢٠١٢– ص ١٤٣

[1] أمين عاطف صليبا – المرجع السابق – ص ١٤٥.

على الرغم من استناد هذه المسألة على تقليد دولي عريق كما ذكرنا، لكن القانون الدولي جسّدها من خلال اتفاقية فيينا المتعلّقة بالحصانة الديبلوماسية وتبادل السفراء، وهي من النقاط الأساسية التي يعوّل عليها للتأكيد بأن رئيس الجمهورية هو من يمثّل لبنان على صعيد القانون الدولي، دون سواه.

ثانياً: تعيين موظفي الدولة وصرفهم

سبق وذكرنا أنَّ الفقرة الثالثة من المادة ٦٥ من الدستور أوكلت إلى السلطة التنفيذية، مناطة بمجلس الوزراء، صلاحية تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم، لاسيما من هم في الفئة الأولى، حيث يقتضي التعيين موافقة ثلثي مجلس الوزراء على ذلك.أما بقية فئات الموظفين فيتم تعيينها، تبعا لفئاتها، من خلال مراسيم لا تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء.

وبذلك يكون الدستور قد أعطى السلطة التنفيذية صلاحية تعيين كلّ الموظفين على اختلاف الفئات والرتب. وهنا لا بدّ من الإشارة بأن الصرف يحكمه مبدأ توازي الأشكال (parallélisme des formes) بمعنى أن سلطة التعيين هي وحدها المخوّلة بالصرف وفق أحكام القوانين. ويبقى هذا الصرف خارج رقابة السلطة التشريعية، ويخضع فقط لرقابة القضاء الإداري في حال تعسّف السلطة التنفيذية بإستعمال هذه الصلاحية.

ثالثاً: إصدار العفو الخاص

نصّت المادة ٥٣ من الدستور في الفقرة التاسعة على أن يمنح رئيس الجمهورية العفو الخاص بمرسوم، أما العفو الشامل فلا يمنح إلاّ بقانون.

وقد اعتبر الفقه أنَّ حق العفو الخاص هو من صلاحية السلطة التنفيذية، لأنه أشبه بعمل فردي لا يتوافق وطبيعة أعمال السلطة التشريعية. فالسلطة التنفيذية وحدها قادرة على أن تمارس هذا الحق ممارسة مجدية، لأنها هي وحدها التي يتسنى لها جمع المعلومات اللازمة لحسن ممارسة هذا الحق .

وقد نصّت المادة ١٥٢ من قانون العقوبات على أنَّه يمنح العفو الخاص رئيس الدولة بعد استطلاع رأي لجنة العفو، وقد حلَّ محل لجنة العفو مجلس القضاء الأعلى بموجب المادة ١٠٧ من قانون تنظيم مجلس القضاء الأعلى لعام ١٩٦١.

---

[١] المستشار أنور الخطيب – المجموعة الدستورية – الجزء الخامس – مؤسسة عاصي للإعلام والتوزيع – بيروت – ١٩٧٠– ص ١٣٦.

ويعتبر البعض أن العفو الخاص هو السبيل الوحيد إلى تخفيف وطأة العقوبات الصارمة، حيث لا تستطيع المحاكم التنازل عن الحد الأدنى المعطى لها بحكم سلطتها التقديرية، فيأتي العفو لتحقيق هذا الغرض. ورغم هذه المبررات، فإن العفو الخاص يجب ألا يمنح إلا ضمن حدود مشدّدة، حتى لا يصبح مخرجاً للإفلات من العقوبة، لذلك فإن اللجوء إليه يندرج في إطار القواعد الإستثنائية .[٦]

وهنا نبدي موقفاً نستخلصه من نصوص الدساتير المقارنة، لا سيما الدستور الفرنسي الذي نصّ في المادة ١٧ منه على أن لرئيس الجمهورية منح العفو الخاص، وهو حقّ متّفق عليه، على أنه يناط بإرادة رئيس الجمهورية – وإن كان خاضعا في مرحلة التحضير لرأي، كرأي مجلس القضاء الأعلى في لبنان – ولا يشاركه فيه أي سلطة أخرى. لكن بعد تعديل الدستور اللبناني عام ١٩٩٠، وبموجب الفقرة ٤ من المادة ٦٤ أصبح رئيس مجلس الوزراء يوقّع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم، ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. وعليه في حال امتنع رئيس مجلس الوزراء عن توقيع مرسوم العفو الخاص تكون إرادة رئيس الجمهورية قد قيّدت بصورة غير مباشرة، وهذا ما يخالف ما هو متفق عليه في القانون الدولي لجهة حصر العفو الخاص برئيس الدولة.

الفقرة الثالثة: اختصاص السلطة التنفيذية في مجال التصرّف بالقوّات المسلّحة وإعلان الحرب وحالة الطوارئ

لقد أعطى الدستور اللبناني السلطة التنفيذية حق التصرّف بالقوات المسلحة وأعطاها حق إعلان الحرب والسلم وحالة الطوارئ مما يستوجب البحث في هذين التصرّفين.

أولاً: اختصاص السلطة التنفيذية بالتصرّف في القوّات المسلّحة

نصَّت المادة ٤٩ من الدستور على أنَّ رئيس الجمهورية هو من يرأس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء. والمجلس الأعلى للدفاع هو المجلس الذي يتولّى رسم السياسة الدفاعية وإصدار الأوامر والتعليمات إلى القوى المسلّحة من برّية وبحريّة وجوّية ، بما في ذلك تنظيماتها[٧]وتحركاتها، غير أنه عندما [١]يتخذ رئيس الجمهورية التدابير المختصة بالمجلس الأعلى، عليه أن يعرضها على مجلس الوزراء للموافقة عليها.

---

[١] د. علي جعفر – فلسفة العقاب والتصدي للجريمة – مرجع سابق – ص ١٩٦.

[١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري والنظم السياسية (دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني) – ط. ٤– الدار الجامعية – بيروت– ٢٠٠٠ – ص ٨٦٣.

إن تعديل عام ١٩٩٠ للمادة ٤٩ الذي أضفى على رئيس الجمهورية بعض المواقع الرمزية والفخرية وبعض الصلاحيات الدستورية الجديدة، كترؤسّه المجلس الأعلى للدفاع، ومنحه لقب القائد الأعلى للقوّات المسلّحة، لم يكن موفّقا. فهذا اللقب، وإن كان فخرياً، ينطوي على تناقض دستوري من الناحية العملية. إذ كيف يكون رئيس الدولة قائداً أعلى للقوّات المسلّحة ويترأس مجلس الوزراء، عندما يحضر، ويكون بالمقابل خاضعاً لسلطة مجلس الوزراء الذي يترأسه؟ إن هذا التعديل أقلّ ما يقال فيه أنّه الشيء ونقيضه، إذ لا يجوز أن يكون رئيس الجمهورية في معرض المادة الدستورية رئيس الدولة، أي رئيس لكلّ السلطات، ورمز وحدة الوطن، ومن ثمّ نخضعه، من خلال المادة نفسها، إلى سلطة مجلس الوزراء بصفته القيادية للقوّات المسلّحة![18]

ويبدو أن المشرّع الدستوري اللبناني لم يتسنّ له الإطّلاع على رأي كبار رجال الفقه الدستوري الفرنسي الذين أثاروا هذه المسألة في معرض دراستهم للدستور الفرنسي بعد انقضاء ٢٠ سنة على اعتماده،حيث انتقدوا التضارب الحاصل بين ما ورد في المادة ١٥ من الدستور الفرنسي التي أناطت برئيس الجمهورية القيادة العليا للجيوش الفرنسية وما ورد في المادتين ٢٠ و ٢١ من الدستور عينه، اللتين أناطتا برئيس الحكومة مسؤولية الدفاع الوطني، إذ سأل الفقيه Pierre Dabezies ألا تتناقض المادة ١٥ مع المادة ٢٠ من دستورنا؟[19]

ثانياً: صلاحية السلطة التنفيذية في إعلان الحرب وحالة الطوارئ

قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، لم يكن الدستور ينصّ على السلطة الصالحة لإعلان الحرب، أمّا حالة الطوارئ فكانت من اختصاص رئيس الجمهورية بمرسوم يتخذه في مجلس الوزراء، ويجب أن يُنظر في مجلس النواب خلال ثمانية أيام. أما بعد التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١ فقد أصبح اعلان الحرب وإعلان حالة الطوارئ بموجب المادة ٦٥ من الدستور يصدران عن رئيس الجمهورية، بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بموافقة ثلثي أعضائه.

نؤيّد هنا وبكلّ موضوعيّة ما انتهى اليه التعديل الأخير لجهة ربط صلاحية إعلان حالة الطوارىء وحالة الحرب بقرار من مجلس الوزراء الذي يتشكّل من كل المكوّنات السياسية في لبنان، ولم يعد الأمر مقتصرا فقط على إرادة شخص الرئيس الذي في حال إقدامه على اتخاذ مثل هذا القرار، قد يكون قراره

---

[18] حول هذا الموضوع راجع : مجلّة العدل – نقابة المحامين في بيروت – العدد الأول – ٢٠٠١ ص ١١٩ مقالة دستور الطائف ثغرات وتطلعات بقلم اميل بجاني

[19] François Luchaire : La constitution de la République française – Economica – Paris – 2ème édition – – 1987 p. 530

متّسرعا بعض الشيء ولا يخدم المصلحة العليا للبلاد. لكنّ هذا التعديل لم ينزع هذه الصلاحية من شخص رئيس الجمهورية، كون الإعلان في الحالتين يتطلب إصدار مرسوم بعد موافقة ثلثي مجلس الوزراء وتوقيعه من قبل رئيس الجمهورية.

القسم الأول
مظاهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
من ناحية الرقابة والتدخل

بعد أن استعرضنا في الفصل التمهيدي مظاهر الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام اللبناني، وتحدثنا عن الصلاحيات التي تدخل حصراً ضمن اختصاص كل منهما، سنتطرق في هذا القسم إلى مظاهر العلاقة بين هاتين السلطتين، ونتحدّث في الفصل الأول منه عن العلاقة التدخلية بينهما، لجهة دور السلطة التنفيذية في تأليف مجلس النواب والرقابة على صحّة العضوية فيه، وكذلك عن دور السلطة التشريعية في تشكيل وتأليف السلطة التنفيذية، ودورها في الرقابة على هذه الأخيرة. أما الفصل الثاني من هذا القسم فسنعالج فيه علاقة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لناحية دور السلطة التشريعية في إثارة المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وفي المقابل دور السلطة التنفيذية في حلَ مجلس النواب.

الفصل الأول

العلاقة التدخّليّة بين السلطتين

لقد أشرنا إلى أن النظام البرلماني اللبناني يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات. وهذا المبدأ هو مبدأ مرن غير جامد، وبالتالي فإننا نلاحظ علاقة رقابية تدخليّة وعلاقة تعاونية تكامليّة بين هاتين السلطتين حددها الدستور في مواد معينة. لذا ستشمل دراستنا في هذا الفصل الأدوار التي هي من صلاحية كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية التي تدخل في مجال العلاقة التدخلية في السلطة الأخرى، ثم نتطرق إلى الأدوار التي تدخل في مجال علاقة الرقابة من قِبل كل سلطة تجاه الأخرى.

البند الأول:الأدوار التي تعود لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وتدخل في مجال العلاقة التدخليّة بينهما.

من خلال دراسة النظام الدستوري اللبناني يتبين لنا وجود بعض الأدوار التي فرضها الدستور على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونراها تنصب في مجال العلاقة التدخليّة بينهما،وهذه الأدوار يمكن حصرها بالتالي:

- دور السلطة التنفيذية في تأليف مجلس النواب عن طريق الانتخابات.
- دور السلطة التشريعية في تشكيل وتأليف السلطة التنفيذية.

الفقرة الأولى: دور السلطة التنفيذية في تأليف مجلس النواب عن طريق الإنتخابات

لقد نصَّ الدستور اللبناني على أنَّ نظام لبنان هو ديموقراطي برلماني، كما نصت المادتان ١٦ و٢٤ منه على أن تناط السلطة المشترعة بمجلس النواب، ويتألف هذا المجلس من نواب منتخبين وفقاً لقوانين الإنتخاب المرعية الإجراء. وبالتالي نستخلص من هاتين المادتين أنّ نظام لبنان، كأي نظام ديموقراطي برلماني، اعتمد مبدأ الإنتخاب في تأليف السلطة المشترعة.

والجدير بالذكر أنَّ المادة ٢٤، قبل تعديلها عام ١٩٤٣، كانت تعطي رئيس الجمهورية صلاحية تعيين ثلث النواب. وقد أُخِذَ على مبدأ التعيين هذا، الذي يستند إلى هذه المادة، أنه يتنافى مع أبسط قواعد السيادة القومية والنظام الديموقراطي.

كما نصَّ التعديل الدستوري الأخير، عام ١٩٩٠، على أن تُملأ استثنائياً ولمرة واحدة فقط بالتعيين دفعة واحدة وبأكثرية الثلثين من قبل الحكومة، المقاعد النيابية الشاغرة والمقاعد التي ستستحدث

في قانون الإنتخاب، تطبيقاً للتساوي بين المسيحيين والمسلمين، وأعطى قانون الإنتخاب دقائق تطبيق هذه المادة. وقد كان تطبيق هذه المادة استثنائياً ضرورياً في ذاك الوقت،ولو أنه كان يتنافى مع مبدأ الديموقراطية، وذلك لإستحالة إجراء انتخابات في الظروف التي كانت سائدةً حينها .

وبالعودة إلى ما هي الحال عليه اليوم، وبما أن النظام الإنتخابي في الدول الديموقراطية البرلمانية يقوم على مبدأ التمثيل الشعبي، فإن النظام اللبناني اعتمد مبدأ الإقتراع العام في الإنتخابات النيابية. وقد أعطى القانون، لا سيَّما قانون الإنتخاب، السلطة التنفيذية دوراً هاماً يتركز في عدة نواح أهمها تأمين إجراء هذه الإنتخابات بطريقة شفّافة وعادلة، والأهم قانونية.وفي هذا السياق أكَّد المجلس الدستوري في قراره الصادر في ١٩٩٦/٨/٧ أن الإنتخاب هو التعبير الديموقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب، وهو لا يكون كذلك إلاَّ إذا تأمَّنت من خلاله المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الإنتخاب، ولا سيّما مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون. ومن هذا القرار نستنتج أهمية دور السلطة التنفيذية في تأمين تطبيق المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الإنتخابات، لا سيَّما تلك التي أناطها بها القانون. هذا الدور نلحظه في كافة مراحل الإنتخاب، إن في الفترة الممهدة لإجراء العملية الإنتخابية، ثم الإنتخابات، وبعد الانتهاء منها. كما أنه لا بد من الإشارة إلى دور السلطة التنفيذية في اقتراح قوانين للإنتخابات، والذي سندرسه بشكل مفصل في محور التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية في مجال التشريع، هو دور أساسي ومفصلي.

إن دور السلطة التنفيذية في عملية الإنتخابات، والذي تتولى فيه وزارة الداخلية المسؤولية الكبرى في تأمين عملية الإنتخاب يمكن تلخيصه بالنقاط التالية:

- بموجب المادة الأربعين من قانون الإنتخاب تقوم السلطة التنفيذية بإصدار مرسوم بناء على اقتراح وزيري العدل والداخلية والبلديات يقضي بتشكيل لجنة لكل دائرة انتخابية تُكلَّف بوضع قوائم بأسماء الناخبين[1] .[2]
- تقوم وزارة الداخلية والبلديات بإعادة النظر في قوائم أسماء الناخبين أو ما يُسمَّى بلوائح الشطب والتدقيق بها، للتأكد من عدم كونها شائبة بأي مخالفة.
- تتسلَّم وزارة الداخلية والبلديات تصاريح الترشيح إلى النيابة فتقبل التصاريح المطابقة للقانون. ويعتبر باطلاً كل تصريح ترشيح مخالفاً لشروط الترشيح وذلك استناداً إلى المادتين ٤٦ و ٤٧ من قانون الإنتخاب.

[2] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – ٢٠٠٦ – ص ٤٠١.

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق– ص ٦٦٠.

- تقوم وزارة الداخلية والبلديات بتسليم المرشحين إيصالات نهائية بتسجيل تصاريح ترشيحهم، استنادا إلى احكام الفقرة ٤ من المادة ٤٦ من قانون الانتخاب، وبعد إقفال باب الترشيح، تعلن الوزارة اسماء المرشحين المقبولين وتُبلِّغ ذلك فورا إلى المحافظين والقائمقامين وهيئة الإشراف على الإنتخابات وتنشرها حيث يلزم، وذلك إستناداً إلى المادة ٥١ من قانون الإنتخاب.

- إذا انقضت مهلة الترشيح ولم يتقدم لمقعد معين في دائرة إنتخابية صغرى إلا مرشح واحد، يعتبر هذا المرشح فائزاً بالتزكية وتكون اللوائح في هذه الحالة مؤلفة من المقاعد المتبقية في الدائرة الانتخابية.

- تسجل اللوائح قبل أربعين يوماً على الاقل من موعد الانتخابات، فإذا انقضت مهلة تسجيل اللوائح ولم يتقدم لمقاعد دائرة معينة إلا لائحة واحدة ومكتملة، تعتبر هذه اللائحة فائزة بالتزكية.

وفي كلتا الحالتين توجه الوزارة فوراً كتاباً بذلك إلى رئيس مجلس النواب ورئيس المجلس الدستوري.(المادة ٤٨ من قانون الانتخاب).

- تعطي وزارة الداحلية والبلديات إيصالاً بقبول تسجيل اللائحة (خلال ٢٤ ساعة) إذا كان الطلب مستوفياً جميع الشروط القانونية، أما إذا لم يكن هذا الطلب مستوفياً كل او بعض هذه الشروط فتعطي الوزارة لاعضاء اللائحة المطلوب تسجيلها مهلة ٢٤ ساعة لاجل تصحيح طلب التسجيل تحت طائلة رفضه.
- يكون القرار الصادر عن الوزارة برفض التسجيل قابلاً للطعن امام مجلس شورى الدولة خلال مهلة ٢٤ ساعة من تاريخ ابلاغ مفوض اللائحة، على أن يبت مجلس شورى الدولة بالطعن خلال مهلة مماثلة ويكون قراره في هذه الحالة نهائيا لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية.(المادة ٥٤ من قانون الانتخاب)
- فور انتهاء مهلة تسجيل اللوائح، تعلن الوزارة اسماء اللوائح المقبول تسجيلها واسماء اعضائها وتبلغها إلى المحافظين والقائمقامين وهيئة الاشراف على الانتخابات النيابية وتنشرها حيث يلزم.(المادة ٥٥ من قانون الانتخاب)
- يقوم وزير الداخلية والبلديات بتعيين مراكز الإقتراع عبر قرار يصدره بتقسيم الدائرة الإنتخابية إلى عدد من الأقلام. (المادة ٨٥ من قانون الانتخاب).
- تُشرف وزارة الداخلية والبلديات على تأليف هيئات الإقتراع من قبل المحافظين كما تُشرف على عملية تصريح المحافظين بدخول المندوبين إلى أقلام الإقتراع. (المادتان ٨٦ و٩٠ من قانون الإنتخاب).

- تقوم السلطة التنفيذية بدعوة الناخبين لإجراء الإنتخابات لتشكيل المجلس النيابي بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، وتكون المهلة بين تاريخ نشر هذا المرسوم واجتماع الهيئات الناخبة تسعين يوما على الأقل (المادة ٤٢ من قانون الإنتخاب).

- تضمن وزارة الداخلية حسن سير عملية الإنتخابات كما تضمن نزاهة وحرية الإقتراع وتأمين الأجواء اللازمة لذلك، فتتخذ قرارات صارمة بحفظ الأمن والفصل مؤقتاً في المشاكل الإنتخابية من خلال رؤساء أقلام الإقتراع الذين لهم الحق الطلب من القوى الأمنية بالتدخل إذا لزم الأمر، وتقوم هيئات أقلام الإقتراع بتطبيق القوانين التي تؤمِّن نظامية ممارسة حق الإقتراع والمنصوص عنها في قانون الإنتخاب لا سيَّما التحقق من القيد في القائمة الإنتخابية، والتأكُّد من شخصِّية المقترع وطلب إبراز البطاقة الإنتخابية وتوقيع الناخب على لائحة الشطب[٢]. ٢

- بعد انتهاء عملية الإقتراع تسلِّم لجان القيد محضراً بنتائج فرز الأصوات إلى اللجنة العليا التي تضع محضراً نهائياً بالنتائج والتي تسلِّمه بدورها إلى المحافظ الذي يرفعه إلى وزير الداخلية الذي يُعلن عبر وسائل الإعلام الرسمية النتائج النهائية وأسماء الفائزين، ويقوم وزير الداخلية بتوجيه كتاب إلى رئيس مجلس النواب والى رئيس المجلس الدستوري يبلِّغهما فيه فورا أسماء الفائزين وعدد الأصوات التي حصلوا عليها.

وقد نصَّت المادة ١٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب على اعتبار المنتخب نائباً ويمارس جميع حقوقه النيابية منذ اعلان نتيجة الإنتخابات، وفي معرض ذلك لا بدُّ من أن يثار أمامنا الإستفهام التالي: هل أنَّ النتائج التي تصدر عن وزارة الداخلية والتي بموجبها يصبح المرشح النيابي الفائز عضواً في المجلس النيابي غير قابلةً لأي اعتراض لا سيَّما ذلك الذي يتناول إهمال بعض الشروط المفروضة قانوناً، أو يتناول عدم نزاهة الإنتخابات؟ وبالتالي، هل أن صحة عضوية المجلس النيابي قابلة أم غير قابلة للطعن؟ ومن هي الجهة التي تتولى الرقابة على صحة وسلامة العملية الإنتخابية وانطباقها على القوانين المرعية الإجراء؟ ومن هي الهيئة التي أوكل إليها الفصل في صحة عضوية مجلس النواب، حتى لا تجرف صحة هذه الإنتخابات الأهواء والميول والمطامع السياسية فتجد لها رادعاً يلزمها بالتقيُّد بالدستور والقوانين، وبالتالي يضمن نهائياً للتمثيل النيابي نزاهته وشفافيته؟ من هنا لا بد من الوقوف عند بحث موضوع مهم جداً بالنسبة لإنتخابات السلطة التشريعية ألا وهو الرقابة على صحة عضوية أعضائها.

---

[٢] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٤٥١.

الفقرة الثانية :الرقابة على صحة عضوية مجلس النواب

أعطى الدستور في لبنان، كما في أي نظام ديموقراطي، حق الطعن بنتيجة الإنتخابات وطلب إبطالها لكل مرشح خاسر، إلاَّ أنَّه اختلفت الهيئة الصالحة للبت في طلبات الإعتراض قبل التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١ وما بعده.

فقبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، كانت المادة ٣٠ من الدستور، المعدلة وفقا للقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧، وللقرار رقم ١٢٩، تاريخ ١٩٤٣/٣/١٨، وللقانون الدستوري الصادر في ١٩٤٧/١/٢١، تنص على أنَّ " للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم ولا يجوز إبطال انتخاب نائب ما إلا بغالبية الثلثين من مجموع الأعضاء". وعلى الرغم من الطعون الكثيرة التي كانت توجَّه في كل انتخاب، لم يقدم مجلس النواب على إبطال أيَّ نيابة لأي عضو، رغم أن عددا لا يُستهان به من تقارير لجان الطعون كان مثبتا لهذه الطعون. وقد عزا البعض السبب في ذلك إلى أنَّ مجلس النواب كان يعتبر نفسه في هذا المجال هيئة سياسية لا محكمة تلتزم تطبيق القانون، فكان للتأثيرات السياسية والصِّلات بين النائب المطعون بنيابته ولجان الطعون والتَّدخل من قبل المراجع العليا تأثير في قرارات البت بالطعون، وكذلك صعوبة توفُّر غالبية الثلثين لاتخاذ قرار إبطال النيابة في بعض الأحيان [٣] . [٢]

وأمّا بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، فقد أنشئ بموجب هذا التعديل المجلس الدستوري، وأوكلت إليه مهمة البت في النزاعات الناشئة عن الإنتخابات النيابية والفصل في صحة نيابة نائب منتخب (المادتان ١٩ و٢٤ من الدستور اللبناني عام ١٩٩٠).

وبذلك نستطيع القول أنَّ هذا الدستور خصَّ الفصل في صحة النيابة لجهة حيادية موضوعية قائمة على مبدأ تطبيق القوانين، بعيداً عن أي تأثيرات سياسية أو انتمائية.

وما يؤكِّد صوابية هذا الإختيار بتوكيل المجلس الدستوري مهمة البت في الطعون النيابية، هو تكثيف نشاطه وبته، بصورة مجرَّدة وحيادية،الطعون التي قدِّمت إليه، وإبطاله نيابة أكثر من عضو في الدورة الإنتخابية الواحدة في انتخابات عام ١٩٩٦ وعام ٢٠٠٠.

[٢] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – ص ٧٠٨.

ففي انتخابات عام ١٩٩٦ أبطل المجلس الدستوري نيابة ثلاثة نواب، ويمكن إيجاز قرارات الإبطال هذه بالتالي[2] :

- ففي قرار المجلس الدستوري رقم ٣، الصادر في ١٩٩٧/٥/١٧، أبطل انتخاب إميل نوفل نتيجة بت الطعن المقدَّم من ناظم شهيد الخوري. واعتمد المجلس الدستوري في قراره على وجود مخالفات عديدة لقانون الإنتخاب في تنظيم محاضر الإنتخاب ومنها وجود محاضر غير موقعة وفقاً للأصول، أو غير متضمنة أسماء المرشحين ولا أعداد الأصوات ولا رقم الإقتراع، ووجود أصوات محتسبة لا تستند إلى محضر إنتخاب. واعتبر المجلس أن هذه المخالفات تعوق ممارسة رقابته وتؤدي إلى الشك بوجود تلاعب في محاضر الإنتخاب، وهي تنشأ عن إهمال في ضبط هذه المحاضر.
- وفي قرار المجلس الدستوري رقم ١٠، والصادر أيضاً بتاريخ ١٩٩٧/٥/١٧، أُبطل انتخاب خالد ضاهر نتيجة الطعن المقدم من محمد يحيى وجمال اسماعيل، استناداً إلى مخالفات في المحاضر ناتجة عن عدم احتساب نتائج بعض الأقلام.
- كما استناداً إلى القرار رقم ١٩، الصادر في ١٩٩٧/٥/١٧، أبطل المجلس الدستوري انتخاب هنري شديد نتيجة الطعن بعدم صحة نيابته، والمقدم من المنافس الخاسر روبير غانم، نتيجة وجود مخالفات عديدة وفادحة لقانون الإنتخاب في تنظيم المحاضر من أهمها وجود محاضر موقعة على بياض دون أسماء المرشحين، وبيانات فرز غير موقعة وغير محددة المصدر، واعتبر المجلس أن مثل هذه المخالفات تحول دون توفير الإطمئنان إلى سلامة ونزاهة عملية الإقتراع.

كما وأنه بنتيجة انتخابات العام ٢٠٠٠ قدِّم إلى المجلس الدستوري عدد من الطعون بصحة نيابة عدد من النواب، وقد بلغ عدد هذه الطعون ثلاثة عشر طعناً، وقد درسها المجلس الدستوري واتخذ قراراته بشأنها في ٢٠٠٠/١٢/٨، غير أنَّه رد طلبات الطعون هذه المقدمة من المنافسين الخاسرين[2] .

وقد تناولت بعض هذه الطلبات الطعن بنيابة النواب المنتخبين قيصر معوض، عبد الله فرحات، جمال اسماعيل ومحمد يحيى، فارس بويز، سايد عقل وبطرس حرب، قبلان الخوري وجبران طوق، كريم الراسي، جهاد الصمد، جان عبيد ويوسف المعلوف. وقد أستندت معظم الأسباب في رد طلبات الطعن

---

[2] قرارات المجلس الدستوري الصادرة في ١٩٩٧/٥/١٧ بشأن الطعون بصحة النيابة – منشورة على الصفحة الإلكترونية للمجلس الدستوري www.conseil-constilutionnel.gov.lb تحت عنوان "قرارات وأحكام".

[2] قرارات المجلس الدستوري الصادرة في ٢٠٠٠/١٢/٨ بشأن الطعون بصحة النيابة – منشورة على الصفحة الإلكترونية للمجلس الدستوري www.coneil-constitutionnel.gov.lb تحت عنوان "قرارات وأحكام".

بصحة نيابة السادة السابق ذكرهم إلى عدم وجود إثباتات جدية تثبت ما يدلي به الطاعن من وقائع وأقوال، وحتى إنتفاء تقديم أي بدء بينة جديّة تمكِّن المجلس من الإنطلاق في التحقيق بما ورد في استدعاء الطعن من وقائع وأسباب، هذا بالإضافة إلى اعتبار المجلس أنَّه يفترض أن تكون المخالفات التي تحصل في العملية الإنتخابية مخالفات خطيرة وذات تأثير مباشر على صحة انتخاب المستدعى ضدهم وساهمت إلى حد بعيد في تحقيق الفوز لهم. ورأى المجلس أنَّ حصول مخالفات يدَّعي بها المستدعون ولا يتوفر إثباتها في حال كان الفارق الكبير في الأصوات ليس من شأنه تغيير النتيجة على فرض حصول المخالفة، لا يوجِد من داعٍ للتوقف عندها لعدم تأثيرها في النتيجة.

أما نتيجة الإنتخابات الفرعية عام ٢٠٠٢، فقد تمّ تقديم طلب طعن بصحة نيابة السيّد كبريال مر من قبل المنافسة الخاسرة ميرنا المر . وقد أبطل المجلس الدستوّري بالقرار رقم ٢٠٠٢/٤ نيابّة كبريال المر لمخالفته أحكام المادتين ٦٦ و٦٨ من القانون رقم ٢٠٠٠/١٧١، المتعلق بتعديل أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، واللتين تحظران توزيع كل نشرة أو مخطوطة لصالح مرشح أو عدد من المرشحين أو ضدهم يوم الإنتخاب، كما تحظران على كافة وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، والمكتوبة غير السياسية تعاطي الإعلان الإنتخابي السياسي خلال الحملة الإنتخابية، وذلك من خلال إجراء محطة الـMTV، والتي يملك السيد المر أسهماً فيها، أثناء الحملة الإنتخابية في كل مراحلها، مقابلات مع عدد من السياسيين، أكثريتهم الساحقة من الإتجاه السياسي ذاته للمستدعى ضده، قاموا بشن حملات سياسية ضد الخط الذي نسبوا مستدعية الطعن ميرنا المر إليه. كما وأن المستدعى ضده قد أمر بتوزيع مناشير خلال الأيام التي سبقت الإنتخاب ويوم حصوله، وقد كان كل ما بثته محطة الـMTV، العائدة للمستدعى ضده، ثابتاً على شريطي تسجيل مرئي ومسموع، كما وأن المستدعى ضده لم ينفِ ولم ينازع في حجة ما نسب إليه، فعلى ضوء كل ذلك قرر المجلس الدستوري إبطال نيابته. هنا وبغضّ النظر عمّا ورد من أسانيد في معرض هذا الطعن، نقول أن المجلس الدستوري وضع نفسه في قفص الإتهام السياسي من خلال ما انتهى اليه من إبطال لنيابة المرشح الفائز كبريال المرّ ومن ثمّ إحلال المرشح الخاسر الذي لم يحصل سوى على ١٧٧٣ صوتا وهو الأستاذ غسان مخيبر، مخالفا بذلك كل المبادىء التي يقوم عليها اجتهاد القضاء الدستوري حول العالم في معرض الطعون الإنتخابية.

في نهاية هذا الشرح الذي يؤكّد الدور الأساسي الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تحضير وإدارة العملية الإنتخابية حيث أن دور الهيئة المشرفة على الإنتخابات يقتصر فقط على أمور ثانوية لا علاقة لها بإدارة العملية الإنتخابية التي تسيطر عليها السلطة التنفيذية من خلال الدور المحوري الأساسي لوزارة

[٢] الطعن في صحة نيابة كبريال المر – قرار رقم ٢٠٠٢/٤ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤ منشور على الصفحة الإلكترونية للمجلس الدستوري www.conseil-constitutionnel.gov.lb تحت عنوان "قرارات وأحكام".

الداخلية بدءا من تحضير لوائح الشطب إلى حين الإعلان عن نتائج الإنتخابات، وهذا أمر لم يعد قائما في كل دول العالم، أو بالأحرى في غالبيتها، حيث تشرف على الإنتخابات هيئات مستقلّة لا علاقة للسلطة التنفيذية بها، وهذا ما هو مطبّق على سبيل المثال في العراق حيث تشرف على العملية الإنتخابية المفوضية العليا التي تعتبر هيئة مستقلة لا علاقة للسلطة التنفيذية بها.

الفقرة الثالثة: دور السلطة التشريعية في تشكيل وتأليف السلطة التنفيذية

نلاحظ أنَّ النظام اللبناني الذي يعتمد النظام البرلماني يتميز بثنائية السلطة التنفيذية المكونة من رئيس الجمهورية والحكومة. ونستخلص من روح الدستور الدور الهام الذي تلعبه السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في انتخاب رئيس الجمهورية، تسمية رئيس الحكومة، وتعيين الوزراء ولا بد من دراسة دور السلطة التشريعية في هذه المواضيع الثلاثة، كل منها في نقاط محدّدة.

أولاً: الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في انتخاب رئيس الجمهورية

تعتمد الأنظمة الديموقراطية ثلاث طرق لانتخاب رئيس الجمهورية، إمَّا الإنتخاب من قبل الشعب، أو الإنتخاب من قبل هيئة خاصة وإمَّا الإنتخاب من قبل البرلمان . وقد اعتمد الدستور اللبنانيّ[٧] طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب، فنصَّ في المادة ٧٣ منه على أنَّه قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتئم مجلس النواب بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد. وإذا لم يُدعَ المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس.

وفرض الدستور في المادة ٧٤ منه اجتماع مجلس النواب فوراً، بحكم القانون، إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو لأي سبب آخر، لأجل انتخاب الخلف.

وهكذا نلاحظ أنَّ الدستور أعطى صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية لمجلس النواب، وقد عزا الفقهاء السبب من وراء ذلك إلى أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الأول للبلاد ورمز وحدة الوطن،وأن اختياره لا بدَّ أن يكون من قبل السلطة التي خوّلها الشعب حق تمثيله والتكلّم باسمه وانتقاء كلّ ما هو أنسب لبناء الجمهورية.

أمّا بشأن المهلة المحدّدة في الدستور للمجلس النيابي للالتئام لانتخاب رئيسا للجمهورية، وهي شهر على الأقل وشهرين على الأكثر قبل انتهاء ولاية السلف، وإلاَّ فحكماً في اليوم العاشر الذي يسبق

---

[٧] المستشار أنور الخطيب – المجموعة الدستورية – الجزء الخامس – مرجع سابق – ص ١٨٦.

أجل انتهاء ولاية الرئيس، فقد تعصف ظروف بالبلاد تؤدي إلى فشل مجلس النواب في انتخاب رئيس للجمهورية ضمن المهلة المحددة دستورياً، كما حصل مثلاً عند إنتهاء ولاية الرئيس أمين الجميل عام ١٩٨٨، وكما حصل عند انتهاء مدة ولاية الرئيس إميل لحود وكذلك عند انتهاء ولاية الرئيس ميشال سليمان، حيث فشل مجلس النواب عام ٢٠٠٧ لمدة تسعة أشهر من الإلتئام لانتخاب رئيس للجمهورية بسبب خلافات سياسية أوقعت البلاد بفراغ مؤسساتي دستوري كبير جداً كادت تجرف بالبلاد وترمي بين أبناء الوطن الواحد. وقد فشل مجلس النواب كذلك عام ٢٠١٤ من الالتئام لإنتخاب خلف للرئيس ميشال سليمان لمدة ٢٩ شهرا، بقيت خلالها سدة الرئاسة شاغرة بسبب التجاذبات السياسية الحادة.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ الدستور، وفي المادة ٤٩ منه، حدّد غالبية الثلثين لانتخاب الرئيس في الدورة الأولى، والغالبية المطلقة في دورات الإقتراع التي تلي، وذلك لتوفير أكبر ضمانة لدعم الرئيس وتأكيد صوابية اختياره والتوافق على شخصيته. ولكن ما أثار الجدل هو النصاب المطلوب لعقد جلسة الإنتخاب، وقد أكَّدت معظم الآراء القانونية أنّ النصاب المطلوب هو الغالبية المطلقة، والدليل على ذلك هو أن الدستور عندما يتطلّب نصاباً غير النصاب العادي ينصّ عليه بشكل صريح ولا يدع مجالاً للشك أو التأويل [٨][٢].

غير أنّ الآراء والمواقف قد تضاربت لجهة وجوب توفّر نصاب أكثرية الثلثين من اعضاء المجلس النيابي في الجلسة الأولى لإنتخاب الرئيس الجديد، كي يستطيع المجلس متابعة جلسات الإنتخاب حتّى يفوز من ينال الأغلبية المطلقة من المرشحين. ولم يقتصر هذا التضارب على رجال الفقه في لبنان، بل تعدّى ذلك إلى الفقه الفرنسي، حيث نرى أن كلّاً من الفقيهين Jean Claude Colliard و Pierre Avril أكّدا ضرورة تأمين نصاب ٨٦ نائباً في الدورة الأولى، بينما نرى بالمقابل أن الفقيه الفرنسي Jean Gicquel كان مع نصاب ٦٥ نائباً في الدورة الأولى.[٩][٢]

وبرأيي، فإن العرف الدستوري المنبثق عن كلّ الإنتخابات الرئاسيّة السابقة كان يعتمد للجلسة الأولى وجوب حضور أكثرية الثلثين (وغالبا ما كان يحضر جميع النوّاب). والجميع يتذكّر الجهود التي بذلت من أجل تأمين النصاب القانوني لإنتخاب الرئيس الياس سركيس عام ١٩٧٦، وقرار الرئيس كامل الأسعد بترك الجلسة مفتوحة في المدرسة الحربيّة في الفياضية عام ١٩٨٢ لتأمين النصاب القانوني لإنتخاب الرئيس بشير الجميّل، والصراع المستميت من أجل توفير النصاب لإنتخاب خلف للرئيس أمين الجميل، وفشل عشرات محاولات تأمين النصاب عقب شغور منصب الرئاسة بعد انتهاء عهد الرئيس

---

[٢] المستشار أنور الخطيب – المجموعة الدستورية، "دستور لبنان" الجزء الثاني– مؤسسة عاصي للإعلام والتوزيع – بيروت – ١٩٧٠– ص ١٠٧.

[٢] صحيفة L'Orient– Le Jour، تاريخ ٩و١٣و١٥ تشرين الثاني ٢٠٠٧

ميشال سليمان. وحيث أن العرف الدستوري يحدّد المبادىء المكمّلة للنصّ الدستوري كما هو متّفق عليه بين فقهاء القانون الدستوري، شرط الا يكون هذا العرف مخالفاً للنصّ الدستوري ، أقول بوجوب حضور أكثريّة الثلثين في الجلسة الأولى، وهو شرط دستوري كرّسه العرف الدستوري المتّبع، ولا يجوز تجاوزه على الإطلاق.

وكما فعل الدستور عندما وضع رقابة لضمان صحة الإنتخابات النيابية، أعطى المجلس الدستوري في المادة ١٩ منه، ايضا، الفصل في صحة انتخابات رئيس الجمهورية، وفرض تقديم الطعن بصحة الإنتخابات من قبل ثلث أعضاء مجلس النواب خلال مهلة الأربع وعشرين ساعة التي تلي اعلان النتيجة، على أن يبت المجلس الدستوري في صحة الرئاسة خلال ثلاثة أيام، ويكون قرار المجلس الدستوري مبرماً لا يقبل أي طريقة من طرق الطعن. ونستنتج من ذلك أن الدستور قد وضع رادعاً لأي عملية تلاعب يمكن أن يشُك بها أعضاء المجلس لضمان نزاهة انتخابات الرئيس، نظراً لأهمية موقعه كمُمثل لأهم منصب دستوري في لبنان.

وقد فرض الدستور على رئيس الجمهورية بعد انتخابه، بموجب المادة ٥٠، أن يحلف يمين الإخلاص للأمة والدستور أمام البرلمان.

هذا بالنسبة لانتخاب الرئيس، أما في ما يتعلق بمدة ولايته فقد حددها الدستور بست سنوات غير قابلة للتجديد، إلاَّ بعد مرور ست سنوات على انتهاء ولايته. ولكن ما حصل أن هذه المدة قد تمَّ تجديدها ست سنوات أخرى بعد الإستقلال في عهد الرئيس بشارة الخوري، ومدِّدت ثلاث سنوات بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ في عهدي الرئيسين الياس الهراوي وإميل لحود. وقد أثار ذلك نقاشات وجدالات لا تُحصى، ووضعت علامات استفهام حول نقاط عدة أهمها التغاضي عن حق للبرلمان أكَّد عليه الدستور بانتخاب رئيس الجمهورية انتخاباً حراً ديموقراطياً، وعلامات استفهام حول مدى صحة هذا التعديل للمدة.

وفي هذا المجال برز اتجاهان[١] :[٣]

- الإتجاه الأوّل عارض هذا التعديل واعتبر أنَّه قد يجر إلى تعديلات لمدة أطول، وأن تمديد الحكم يجعل النظام أقرب إلى الدكتاتورية، وأن المجلس النيابيّ الذي ينظر التعديل، ستنتهي ولايته وقد يكون للمجلس الجديد المنتخب رأي آخر في الموضوع. كما اعتبره أيضاً مخالفاً للقانون لأنه غير متصِّف بالتجرد والعمومية، ويستند إلى أسباب شخصية وظرفية .وكذلك اعتبر أصحاب هذا الإتجاه

[٣] أمين عاطف صليبا – شرح احكام الدستور– مرجع سابق– ص. ١٤٠

[٣] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – ص ٧٩٨.

المعارض للتعديل أن هذا التعديل يتناول نصوصا ميثاقية في الدستور، أي نصوص تتعلق بالنظام اللبناني ولا يجوز المس بها.

- أما الإتجاه الثاني المؤيَّد للتعديل، فقد استند في تأييده إلى اعتبار أن المجلس النيابي هو ممثل للشعب الذي اختاره عن طريق الإنتخابات، وأن المجلس النيابي الذي ينظر التعديل هو الأعلم بمصلحة الشعب والوطن جميعاً. كما اعتبر أصحاب هذا الإتجاه أنّ ليس هناك من نصوص ميثاقية في الدستور لا يمكن المس بها، لأنَّ الدستور اللبناني هو دستور مرن وليس ثمّة من نص يمنع من تعديل مواده.

ثانياً: دور السلطة التشريعية في تسمية رئيس الحكومة

قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، كانت المادة ٥٣ تنصّ على أنّ رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء ويسمي منهم رئيساً. واستقر العرف على أنّ يُجري رئيس الجمهورية استشارات للإطلاع على رأي النواب حول الحكومة ، ولكنّ هذا الرأي لم يكن [٢]يلزمه. وبالتالي نلاحظ أنّه لم[٣]يكن لمجلس النواب أي دور في تسمية رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية.

ففي عام ١٩٧٣ تمّ تكليف الرئيس أمين الحافظ ضد إرادة أكثرية النواب، وكذلك في تكليف العميد نور الدين الرفاعي عام ١٩٧٥ من قِبل الرئيس سليمان فرنجية. وكان نتيجةً لذلك، يُعتمد في تسمية رئيس الحكومة على المزاجية والسياسة الخاصة بالرئيس قبل المعايير السياسية العامة والمصلحة العليا للبلاد.

إلاَّ أنّه بعد إقرار وثيقة الوفاق الوطني في الطائف والتي تم بموجبها التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١، فقد تعدَّلت أيضاً المادة ٥٣ من الدستور، وأصبح للمجلس النيابي دور فعَّال في تسمية رئيس الحكومة، إذ أصبحت هذه المادة تنص على أنّه يسمِّي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب إستناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها.

وقد أثارت هذه المادة جدلاً بين السياسيين والقانونيين، لا سيما في ما يتعلّق بموضوع مدى إلزامية نتائج الإستشارات، وما هي حدود سلطة رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الحكومة بعد قيامه بالإستشارات النيابية. ومن النقاط التي أثارها موضوع الإستشارات مدى إمكانية النائب في الإمتناع عن الإدلاء برأيه حول تسمية رئيس الحكومة، وتفويض النواب رئيس الجمهورية تسمية رئيس الحكومة.

---

[٣] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٦٥٢.

بالنسبة لإلزامية الإستشارات النيابية، ذهبت الأغلبية في اتجاه اعتبار أن الإستشارات ملزمة فقط لناحية إجرائها، دون إلزاميّة النتائج التي أفضت إليها. بينما اعتبرالإتجاه الآخر أنّ الإستشارات ونتيجتها هما ملزمتان على السواء، وإلاًّ كان الدستور قد نصَّ على عبارة اجراءات استشارية ملزمة وليس استشارات ملزمة [3] .

أما بالنسبة لحجم أكثرية الأصوات التي يجب أن يعتمد عليها رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الحكومة، فقد جرت العادة على اعتماد الأكثرية المرتبطة بموقف الغالبية في مجلس النواب والتي من شأنها تسهيل عملية نيل الثقة في هذا المجلس.

وهكذا نرى أن التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، قد قيَّد السلطة الإستنسابية التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية بتسمية رئيس الحكومة، وألزمه بالتقيّد بنتيجة استشارات النوَّاب، فأصبح لمجلس النواب دور كبير في تسمية رئيس الحكومة. أما بالنسبة لرئيس مجلس النواب، فقد انحصر دوره بتشاور رئيس الجمهورية معه، واطلاعه على ما أسفرت عنه الإستشارات النيابية. وقد يبرز دوره فقط عند وجود أعداد كبيرة من الأسماء المطروحة، وتقارب نسبة الأصوات بشأنها،فيقوم رئيس مجلس النواب بالإقتراح على رئيس الجمهورية الشخص الأنسب، وذلك نتيجة خبرته في مجال المؤسسات الدستورية والسياسية، إلا أنّه في نهاية المطاف، في حال تساوي خيارين أو أكثر، يكون لرئيس الجمهورية حق التقويم.

ومن النقاط التي أثارت حولها استفهاماً هي إمكانية حقّ النائب في الإمتناع عن تسمية رئيس الحكومة. ولكن يبدو أنه بالعودة إلى الإرادة الحرة والمطلقة للنائب، نرى أن له الحق في الإمتناع عن تسمية رئيس للحكومة، غير أن هذا الموقف اعتبرته الأغلبية يتعارض مع واجباته كممثل عن الشعب، ممَّا يفرض عليه القيام بالمشاركة في اختيار الرئيس الأصلح للبلاد الذي يتولى السلطة التنفيذية.

أما في ما يتعلق بمدى صحة التفويض من قبل النائب لرئيس الجمهورية لاختيار رئيس للوزراء والتي ظهرت في أحيان كثيرة، فقد كان هناك اتجاهان:

عارض الإتّجاه الأوّل التفويض مستنداً في ذلك إلى أن التفويض بمثابة تنازل من النائب عن واجب دستوري حُدِّد في المادة ٥٣ من الدستور. ولو أنّ الدستور يسمح بهذا الحق، لما اعتبر أنّ الإستشارات النيابية ملزمة، وكان قد ترك الإختيار بالتعيين لرئيس الجمهورية كما كان الحال عليه قبل عام ١٩٩٠. كما اعتبر أصحاب هذا الإتجاه أنَّ التفويض يُعطي رئيس الجمهورية حقاً لا يملكه في الدستور، ذلك أن الدستور لم ينص عليه.

---

[3] د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – الطبعة الخامسة – ٢٠١٨ – ص ٣٤٥.

أما أصحاب الإتّجاه المؤيّد لمسألة التفويض، فقد اعتبروا أنّ التفويض أمر جائز حيث أنّ الدستور لم يمنعه صراحة، كما منع النائب التوكيل في حال التصويت في المادة ٤٥ منه، وأنّ كل ما لم يحظره الدستور يكون ممكناً.

كانت هذه المسألة ركيزة ما سُمي عام ١٩٩٨ بـ "أزمة التكليف" بين الرئيسين إميل لحود ورفيق الحريري، حيث اعتذر الرئيس رفيق الحريري عن قبول التكليف الذي أسفرت عنه الإستشارات النيابية، معتبراً أن قيام ٣١ نائباً بتفويض رئيس الجمهورية حق اختيار من يراه مناسباً لرئاسة الحكومة مخالفة لأحكام الدستور التي اعتبرها الرئيس الحريري "ميثاقية" تتصل بتوافق اللبنانيين وأنه لا يستطيع أن يخرقها [٤] [٣] .

وقد انقسمت الآراء أيضا حول ما حصل في أزمة التكليف، إلا أن معظم من علَّق على هذا الموضوع، إن كان مع عدم صحة التفويض أو ضده، رأى أن ما حصل كان نتيجة عدم توافق بين نهجين سياسيين مختلفين، وليس عدم توافق على كيفية تطبيق نص دستوري فقط.

هنا تتبدّى أمامنا نتيجة لا مفرّ منها وهي أن النصوص مهما بلغت دقتها لضبط العملية السياسية تبقى قاصرة عن تحقيق أهدافها عندما تصطدم بنزاعات سياسية تعطّل مفاعيل تلك النصوص التي من المفترض لو أنها احترمت لما حصل ما حصل في لبنان.

ثالثاً: دور السلطة التشريعية في تشكيل الحكومة

كانت المادة ٥٣ قبل تعديلها، وكما رأينا، تخوّل رئيس الجمهورية حقّ تعيين الوزراء بنفسه. أما بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، فقد نصَّت المادة ٦٤ من الدستور على أنه على رئيس الحكومة المكلّف اجراء إستشارات نيابية لتشكيل الحكومة وتوقيع مرسوم تشكيلها مع رئيس الجمهورية. بيد أن النصّ كان شيئا والواقع العملي كان شيئا آخر، حيث كان رئيس الجمهورية يلجأ إلى استشارات نيابية لتكليف رئيس الحكومة، من أجل ضمان حصول الحكومة على ثقة المجلس النيابي.

إنّ أول ما يثار حول هذه الإستشارات هو معرفة هل هي ملزمة أم لا؟ والجواب الذي تمّ الإتفاق عليه هو أنّ إجراء هذه الإستشارات هو الملزم أما نتيجتها فهي غير كذلك،لأنَّ الدستور لم ينصّ على

[٣] د. أحمد سرحال – دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي اللبناني – دار الفكر العربي – بيروت – الطبعة الأولى – ٢٠٠٢ – ص ١٦٤ و ١٦٥.

كلمة "ملزمة" كما فعل في حالة تسمية رئيس الحكومة، وهو ما فعل ذلك عن إهمال بالطبع، بل عن قصد، مميزاً بين هذين النوعين من الإستشارات [٣٥] .

وبذلك، يكون الدستور قد أعطى رئيس الحكومة سلطة استنسابية في اختيار أعضاء الحكومة بالإتفاق مع رئيس الجمهورية.

إلاّ أنّ هذه الحرّية في تعيين الوزراء نجدها دستورياً وواقعياً تصطدم بحاجز كبير هو الثقة البرلمانية التي على مجلس الوزراء الحصول عليها، بعد عرض البيان الوزاري. فالدستور أوجب في المادة ٦٩ منه حصول الحكومة على ثقة البرلمان وإلاَّ اعتُبِرت مستقيلة. وبالتالي، إذا كان الوزراء، أو معظمهم، ممَّن لا يتماشون وأهواء غالبية المجلس النيابي، كان لأعضاء المجلس أن يمتنعوا عن منح الثقة للحكومة. لذلك كان لا بد للرئيس المكلّف من اختيار أعضاء حكومة يُجمع عليهم أعضاء المجلس النيابي.

وقد أثبتت التجارب الأخيرة في تشكيل الحكومات مدى سطوة الطبقة السياسية، الممثّلة في البرلمان، وتحكّمها في تكوين السلطة التنفيذية، بدليل أن صبغة التكنوقراط التي صبغت بها بعض الحكومات سرعان ما سقطت عند المفاصل السياسية الهامة في البلد والقرارات المصيرية التي علّقت أعمال الحكومة لفترات طويلة، تبعاً لرغبة هذه الطبقة وضماناً لتأمين مصالحها.

رابعاً: الجمع بين النيابة والوزارة

نلاحظ من خلال إطّلاعنا على معظم التشكيلات الحكومية بعد التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١ على تكونّها من أعضاء من المجلس النيابي، وذلك لأن نص المادة ٢٨، سمح بطريقة غير مقيّدة بإمكانية الجمع بين النيابة والوزارة إذ نصّ على ما يلي "يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة، أما الوزراء فيجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما". وهذه المادة بقيت كما وضعت منذ ١٩٢٦ وإن طرأ عليها بعض التعديلات يومها، لكن الغاية منها بقيت على حالها وهو الجمع بين النيابة والوزارة.

وإستناداً إلى هذه المادة، أطلق الدستور حرية قاعدة إمكانية تأليف الوزارة من نواب، حتى ولو كان جميع أعضاء الوزارة منهم [٣٦] .

---

[٣] د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – مرجع سابق – ص ٣٤٥ و ٣٤٦.

[٣] خليل الهندي وانطوان الناشف – الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده – المؤسسة الحديثة للكتاب – بيروت – ٢٠٠٠ – ص ٤٣٢.

هذا الوضع الذي فرضه الدستور بعد عام ١٩٩٠، لم يكن كذلك قبله، فمع أنه كان يسمح بإمكانية الجمع بين النيابة والوزارة، إلاَّ أنه كان يضع شروطاً يحدد فيها العدد الذي لا يمكن تجاوزه بالنسبة للنواب في الوزارة.

ففي العودة إلى المادة ٢٨ من دستور عام ١٩٢٦ كانت تنص على أنه "يجوز الجمع بين النيابة والمشيخة ووظيفة الوزارة على أن لا يتجاوز عدد الوزراء الذين يؤخذون من المجلسين الثلاثة". ومع إلغاء مجلس الشيوخ في التعديل الدستوري عام ١٩٢٩، أصبح نصّ المادة كالتالي: "يجوز الجمع بين النيابة والوزارة إلاّ أنّ عدد الوزراء الذين يؤخذون من المجلس يجب أن يكون لا أكثر ولا أقل من أكثرية عدد مجلس الوزراء المطلقة ويعني بالأكثرية المطلقة النصف مع زيادة واحد".

ولقد اعتبر بعض الفقه أنّ جواز الجمع بين النيابة والوزارة هو من الأصول العامة في النظام البرلماني، وهو من الأوضاع الطبيعية التي يجب أن تكون[٣]، وأن للجمع بين النيابة والوزارة آثاراً سياسية إيجابية في الأنظمة البرلمانية، وهو يعزز التضامن الوزاري والإنسجام بين أعضاء الحكومة.

غير أن البعض من الفقه اللبناني إعتبره من المسائل التي تكرّس الخلل في مبدأ الفصل بين السلطات وتعيق تطوير العمل البرلماني[٣]، آخذين على إجازة الدستور الجمع بين النيابة والوزارة[٣] دون وضع شروط أو تحديد نسبة معينة، معتبرين أن تشكيل الحكومة في ظل هذا الواقع، هو بمثابة مصادرة للرقابة البرلمانية على إعتبار أن النائب – الوزير لن يستطيع ممارسة الرقابة بحيادية على حكومة هو عضو فيها. واعتبر البعض أنّ الفصل بين النيابة والوزارة هو المدخل الصحيح لكل إصلاح سياسي، والتطبيق الأصح لأصول النظام التمثيلي البرلماني. وهذا الفصل لا يشكل تعدّياً على حقوق النواب، بل يسمح بتدعيم موقفهم تجاه السلطة الإجرائية، لأنّ الإستيزار يدفع بالنواب إلى المنافسة عليه، حتى لو أدَّت هذه المنافسة إلى تهديد إستقرار الحكومات[٣].

وفي خطوة للفصل بين النيابة والوزارة، قام الوزير السابق شوقي فاخوري، بإحالة مشروع قانون بتعديل المادة ٢٨ من الدستور إلى مجلس الوزراء في آذار عام ١٩٩٦ بهدف الحؤول دون الجمع بين النيابة والوزارة. إلاَّ أن المجلس لم يناقش هذا المشروع حتّى، رغم اقتناع الكثيرين بصوابيته، وبقي حال مبدأ إمكانية الجمع بين النيابة والوزارة كما هو عليه.

---

[٣] د. مصطفى أبو زيد فهمي – النظام البرلماني في لبنان – مرجع سابق – ص ٢٧٨.

[٣] أحمد زين – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الخامس عشر – حزيران ١٩٩٥ – ص ٦٨.

[٣] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٧٦٦.

وفي عام ٢٠٠٨، تقدّم تكتّل التغيير والإصلاح بإقتراح قانون من مجلس النواب، يرمي إلى فصل النيابة عن الوزارة، لعدم المزج بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، وعدم الدمج بين سلطة الإقرار وسلطة الرقابة والمحاسبة. لأن الدمج بينهما يخلق ازدواجيّة، وتتحوّل النيابة إلى وسيلة لبعض السياسيين بغية الوصول إلى الوزارة، ولم يقرّ لغاية تاريخه.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الدستور الفرنسي قد حظّر الجمع بين النيابة والوزارة، لكنّ المشرّع الدستوري في لبنان لم يستطع إقرار مبدأ الفصل، وأبقى على هذا التناقض الدستوري. فكيف نقول بفصل السلطات عندما تتشكّل حكومة ثلاثينية من وزراء يتجاوز عدد النوّاب فيها أحياناً ٢٥ نائباً، أي ما يوازي خمس المجلس النيابي؟ وكيف يستقيم مبدأ "السلطة تحدّ السلطة" الذي ابتدعه مونتسكيو وأين تمارس الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بغية الحفاظ على حقوق المواطن وحرياته؟

البند الثاني: الأدوار التي تدخل في مجال الرقابة من قِبل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاه السلطة الأخرى

إنّ الرقابة هي جوهر النظام البرلماني الديمقراطي، وهي تتركز أساساً في هذا النظام بالرقابة التي يجريها المجلس النيابي على السلطة التنفيذية، غير أن للسلطة التنفيذية دوراً منحه لها الدستور يدخل في مجال الرقابة على السلطة التشريعية (إمكانية حلّ المجلس النيابي) ولكنه محصور ومقيّد، عكس ما هو الحال عليه في الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. ومن هنا علينا البحث في دور كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال الرقابة تجاه السلطة الأخرى الذي يتركّز في أمرين:

- دور السلطة التشريعية في رقابة السلطة التنفيذية.
- دور السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب.

الفقرة الأولى: دور السلطة التشريعية في رقابة السلطة التنفيذية

إن هذا الدور معتمد في كل الدساتير البرلمانية والهدف منه جعل ممثلي الشعب الساهر الأول على عدم انحراف السلطة التنفيذية وانتهاكها لحقوق وحريات أفراد الشعب، حيث يمكن استنتاج دور السلطة التشريعية في رقابة السلطة التنفيذية من خلال وجهين، هما: الرقابة السياسية للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، والإتهام الجنائي من خلال إثارة المسؤولية الجزائية. لذلك فإن دور السلطة التشريعية في رقابة السلطة التنفيذية يستلزم البحث في :

- دور السلطة التشريعية في الرقابة السياسية تجاه السلطة التنفيذية.

– دور السلطة التشريعية في إثارة المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.

أولاً: دور السلطة التشريعية في الرقابة السياسية تجاه السلطة التنفيذية

تكتسب السلطة التنفيذية حقها في التنفيذ باسم الشعب استناداً إلى ثقة المجلس الذي يمارس صلاحيته باسم الشعب وعن الشعب .[٤]

وإنَّ السلطة التي تُمنح للحكومة للتنفيذ ليست مطلقة وبدون رقيب، بل هي مشروطةٌ بثقة المجلس النيابي، وبالتالي فإنَّ هذه الثقة يفترض الحصول عليها، ليس فقط بالتزامن مع العمل الحكومي، وإنَّما أساساً قبل بدء العمل الحكومي من قبل السلطة التنفيذية. وهذا يفيدنا بأن الرقابة السياسية التي يجريها المجلس النيابي تجاه الحكومة، تمارس مسبقاً من قبله، وذلك من خلال منحه الثقة بعد مناقشة بيانها الوزاري أو لاحقا بنزعها عنها بُعيد تأليفها. وبعد نيلها الثقة تبقى سلطتها في التنفيذ مرتبطة بثقة المجلس الذي يستطيع نزعها عنها، وفق الشروط المحددة في الدستور. كما يحق للمجلس النيابي التحقق من تصرف معيّن قامت به الحكومة، عن طريق إجراء تحقيق برلماني.وبالإضافة إلى حق المجلس النيابي بالرقابة على السلطة التنفيذية، نجد أيضاً حالات نص عليها الدستور تدخل في إطار الرقابة البرلمانية الفردية وهي الأسئلة والاستجواب. كما تقوم السلطة التشريعية بتوجيه التوصية البرلمانية إلى الحكومة، وبالتالي فإن كل ما ورد ذكره أعلاه، يستوجب البحث في النقاط التالية:

- دور السلطة التشريعية في اعطاء السلطة التنفيذية شرعية العمل الحكومي "أي الثقة" ونزع هذه الشرعية.
- التحقيق البرلماني.
- الأسئلة والاستجواب.
- التوصية البرلمانية.

١– دور السلطة التشريعية في إجراء الرقابة السياسية تجاه السلطة التنفيذية بإعطائها شرعية العمل الحكومي ونزع هذه الشرعية

لقد عرَّف الفقيه هوريو **(Hauriou)** الحكومة البرلمانية، أي الحكومة في ظل النظام البرلماني، بأنها الجهاز الذي يتولى السلطة التنفيذية، والذي لا يمكنه أن يحكم ما لم يكن حائزاً باستمرار لثقة البرلمان، لأنه مسؤول سياسياً أمامه، وإنَّ هذه الثقة يفترض بحثها الخوض في ثلاث نقاط أساسية:

---

[٤] مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الثالث عشر – كانون الأول ١٩٩٤ – ص ٧.

- منح الثقة للحكومة لدى تشكيلها أثر تلاوة البيان الوزاري أو حجبها عنها.
- نزع الثقة بكامل الحكومة خلال فترة تولّيها السلطة التنفيذية.
- نزع الثقة بوزير أو أكثر من الحكومة.

أ- منح الثقة للحكومة أثر تلاوة البيان الوزاري أو حجبها من قبل مجلس النواب

لقد نصّ التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ في المادة ٦٤ أنّه على الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة، إلاّ بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال. بينما قبل هذا التعديل، لم يربط الدستور شرعية وجود الحكومة بنيل الثقة، ولم يحدّد مهلة معينة لتقديم البيان الوزاري، ولم يكن يفرض على الحكومة وجوب تقديمه إلى مجلس النواب، بل كان يكتفي بأن يُعرض البيان على هذا المجلس بواسطة رئيس الوزراء أو وزير يقوم مقامه . وهكذا نرى أن التصويت[1] على الثقة بالحكومة لم يكن الركيزة التي يُعتمد عليها لإضفاء صفة الشرعية على الحكومة، بل كان منح الثقة للحكومة مجرد إعلان عن هذه الثقة بالحكومة التي كانت تتمتع بشرعيتها لحظة تشكيلها من قبل رئيس الجمهورية. [٤]

وبذلك نستنتج مما ورد أعلاه،أن مجلس النواب يلعب دوراً هاماً في إضفاء صفة الشرعية على الحكومة المشكّلة. فبعد تلاوة البيان الوزاري، يقوم مجلس النواب إمّا بالتصويت على منح الثقة للحكومة وإمَّا يحجبها عنها، وبالتالي تعتبر مستقيلة. إلاَّ أنَّ ما يستدعي معرفته هو طبيعة الأعمال التي يمكن للحكومة القيام بها قبل نيلها الثقة. فالدستور اللبناني لم ينص على أي تحديد للأعمال التصريفية والأعمال التصرفيَّة، فقام الإجتهاد الإداري بالتمييز بينها، معتبراً أنَّ الأعمال التصريفية هي الأعمال الإدارية العادية التي تنحصر في الأعمال اليومية والأعمال التي تقوم بها الحكومة فقط بالإشراف المحدود. أمَّا الأعمال التصرفيَّة فهي التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة وإدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة وأوضاع البلاد على جميع الأصعدة. إلا أنه تم اعتماد مبدأ يعتبر أن التدابير الضرورية التي تفرضها الظروف الإستثنائية، لا تعتبر من قبيل الأعمال التصرفية، وبالتالي يمكن للحكومة قبل نيلها الثقة القيام ببعض الأعمال التصرفيَّة، في الحالات الإستثنائية فقط، للحؤول دون حدوث أي تفاقم للأزمات قد يضر بالبلاد.

تُبرز مسألة منح أو نزع الثقة عن الحكومة المؤلّفة دوراً كبيراً لمجلس النواب في مراقبة مدى تقيُّد رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بآراء مجلس النواب حول انتقاء الوزراء. ففي حالة منح الثقة يكون هذا المنح بمثابة تأييد لتسمية الوزراء وانتقائهم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء.

---

[٤] المستشار أنور الخطيب – المجموعة الدستورية – دستور لبنان – الجزء الأول – مؤسسة عاصي للإعلام والتوزيع – بيروت – ١٩٧٠– ص ٧٩.

ب – نزع الثقة عن الحكومة خلال فترة توليها الحكم

يمكننا أن نلاحظ ثلاث حالات يمكن أن تُنزع الثقة عن الحكومة من خلالها، وذلك خلال ممارستها الحكم. والحالات الثلاث هي التالية:

الحالة الأولى:طرح الثقة بالحكومة نتيجة جلسة مناقشة السياسة العامة للحكومة.

الحالة الثانية:طرح الثقة بناء على رفض إقرار مشروع قانون تقدمت به الحكومة.

الحالة الثالثة: طرح الثقة بالحكومة نتيجة الإستجواب.

الحالة الأولى: طرح الثقة بالحكومة نتيجة جلسة مناقشة السياسة العامة للحكومة

قبل البحث في آلية طرح الثقة كما حددت في النظام الداخلي لمجلس النواب، تجدر الإشارة إلى أن هذا الموضوع قد تمّ تحديده في المادتين ٦٨ و٦٩ من الدستور المعطوفتين على أساس ما ورد في المادة ٦٤ منه، ولذلك تطرق النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في المادة ١٣٦ منه لموضوع المناقشة العامة ونصَّ على أنَّ بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة أو للإستجوابات أو للمناقشة العامة مسبوقة ببيان من الحكومة، كما أجاز في المادة ١٣٧ منه تعيين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة، بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس. وعند انتهاء جلسة المناقشة العامة بإنتهاء بحث جدول الأعمال العائد لها، يمكن أن يصار إلى طرح الثقة بالحكومة بطلب من النواب أو من الحكومة بمبادرة منها. وتعتبر الحكومة في حال حجب الثقة عنها مستقيلة.

يحدّ اشتراط تقديم الطلب من عدد معيّن من أعضاء مجلس النواب من استخدام هذا الأسلوب، لا سيما إذا كان عدد النواب المناوئين للحكومة أو تكتلات المجلس النيابي المعارضة ضعيفة. ولم يحدث في لبنان أن استقالت حكومة بفعل حجب الثقة[٤] . ونلاحظ أنَّ كل طلبات طّرح الثقة كانت لمجرد تسجيل مواقف وكشف الخطأ دون تصحيحه. حتى أنَّه عندما طُلب طرح الثقة بحكومة الرئيس عمر كرامي، عقب استشهاد الرئيس رفيق الحريري عام ٢٠٠٥، لم يتم نزع الثقة عنها، بل استقالت من تلقاء نفسها قبل اللجوء إلى عملية التصويت بشأن الثقة. وكذلك كانت الحال بالنسبة لحكومة الرئيس حسان دياب التي تقدمت بإستقالتها بتاريخ ١٠ آب ٢٠٢٠، غداة انفجار مرفأ بيروت في ٤ آب ٢٠٢٠، قبل موعد الجلسة التي حدّدت لمساءلتها على خلفية هذا الانفجار في المجلس النيابي بتاريخ ١٣ آب ٢٠٢٠.

[٤] د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – مرجع سابق – ص ٣٠٤.

هذا وقد اعتبر البعض أن مناقشة أعمال الحكومة تجعلها أكثر حرصاً في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق القوانين وتجعل النواب أكثر إنتباهاً في رعاية مصالح المواطنين الذين أولوهم الثقة [٤].

كما وأن منهم من رأى أن الجلسات العامة تستنفر النواب للقيام بدورهم الرقابي، إذ يفتشون عما يمكن أن يغذي مناقشاتهم، وأن هذه الجلسات تجعل الحكومة أكثر حرصاً على تقويم أدائها كي تواجه المجلس بكثير من الثقة والتأييد [٤].

وبرأينا فإنه من المهم أن يستمع المجلس النيابي، بوصفه ممثلا للشعب، دورياً للحكومة وذلك للوقوف على السياسة العامة التي تنتهجها ومناقشتها فيها، ضمانا للمصلحة العامة، ولمراقبة مدى انطباق هذه السياسة على مضمون البيان الوزاري الذي نالت الثقة على أساسه والتزمت العمل بمندرجاته.

الحالة الثانية: نزع الثقة نتيجة رفض مشروع قانون علّقت الحكومة الثقة على إقراره

نصّت المادة ١٣٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنَّ للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الإستجوابات أو في المناقشة العامة، كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر رفض المشروع نزعاً للثقة الحكومة، ويؤدي إلى اعتبار الحكومة مستقيلة.

أما إذا كان الطلب مقدّماً من أحد النواب، فلا تعتبر الثقة معلّقة على قبول المشروع إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب، وفي هذه الحال يحقّ لكلّ من الحكومة والنائب طلب تأجيل المناقشة بالمشروع والتصويت عليه لمدّة خمسة أيام على الأكثر.

ويحقّ لكلّ وزير أن يطرح الثقة بنفسه منفردا، أو أن يعلقها على أي مشروع قيد المناقشة، كما يحق لكل نائب أن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير، وذلك وفقا للأصول المبينة أعلاه.

الحالة الثالثة: طرح الثقة بالحكومة نتيجة الإستجواب

في معرض رقابتها السياسية على مجلس الوزراء أعطى الدستور السلطة المشترعة حق استجواب الحكومة. والإستجواب بمفهومه البرلماني هو درجة رقابية يمارسها اعضاء المجلس النيابي بعد درجة السؤال الذي يتحوّل إلى استجواب إذا لم يقتنع السائل بصحّة جواب الحكومة عن السؤال.

---

[٤] مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الثالث عشر – كانون الأول ١٩٩٤ – ص ٨.

[٤] أحمد زين – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الثاني عشر – أيلول ١٩٩٤ – ص ١٤.

والإستجواب هو حقّ معطى لمجلس النواب بمناقشة السياسة العامة للحكومة ومساءلتها حول تصرف معين، وعليها أن تجيب عن طلب الإستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة. وفي هذه الحال تطلب الحكومة أو الوزير المختص من هيئة مكتب المجلس النيابي تمديد المهلة، ويعود للهيئة المذكورة تمديد المهلة بالقدر الذي تراه مناسبا.

بعد تلاوة الإستجواب والجواب عنه في الجلسة المخصصة للإستجوابات، يعطى الكلام لصاحب الإستجواب ثم للحكومة. فإذا اقتنع مجلس النواب أو النائب الذي وجه الإستجواب انتهى البحث في المسألة، وإن لم يقتنع طلب طرح الثقة، فإن صوّت المجلس على نزع الثقة، وجاءت النتيجة ايجابية، اعتبرت الحكومة مستقيلة.

ج- طرح الثقة بوزير من الحكومة

نصَّت المادة ٦٦ من الدستور على أنَّ الوزراء يتحملون إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية. كما نصت المادة ٦٨ على أنَّه "عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفاقاً للمادة السابعة والثلاثين وجب على هذا الوزير أن يستقيل"، وهكذا تؤدي المسؤولية الفردية إلى سحب الثقة من الوزير من قبل مجلس النواب، وإكراهه على تقديم استقالته . وعند استقالته، تبقى الحكومة في الحكم، إلاَّ إذا تم طرح الثقة بأكثر من وزير، حتى يساوي أو يتجاوز العدد الذي حدده الدستور، أي الثلث، والذي بفقدانه تعتبر الحكومة مستقيلة حكماً. وقد تنزع الثقة عن وزير في حال أدى استجوابه إلى عدم اقتناع النائب صاحب الإستجواب، أو المجلس، وإن لم يقتنع أحدهما، طلب طرح الثقة. كما أنَّ السؤال قد يتحوّل إلى استجواب في حال لم يقتنع صاحب السؤال بجواب الوزير، فيطلب تحويل السؤال إلى استجواب، كما أنَّ مجلس النواب قد يطالب نتيجة أفعال الوزير الشخصية بطرح الثقة به.

2- التحقيق البرلماني

إنَّ التحقيق البرلماني هو أداة الرقابة التي يلجأ إليها المجلس في حالات محددة يجد فيها ضرورة الاضطلاع بصورة مباشرة بأعمال الاستقصاء والاستطلاع لتجميع المعلومات والحقائق حول أمر عام له أهمية خاصة. وفي أكثر الأحيان يشكّل المجلس لجنة تحقيق برلمانية، بناء على اقتراح من المجلس أو باقتراح من أحد لجانه. وتعمل اللجنة على بلوغ غايتها، أي تجميع الحقائق عبر زيارات ميدانية وتحقيقات

---

[٤] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق– ص ٨٨٨.

تشمل الأفراد والمؤسسات ومراجعة بيانات ووثائق رسمية، وتنتهي إلى وضع تقرير يناقشه المجلس لاتخاذ الموقف المناسب على ضوئه.

شكّل المجلس النيابي نهاية عام ١٩٩٢، واستناداً لصلاحياته بإنشاء لجان تحقيق برلمانية المنصوص عنها في المادة ١٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب، لجنة تحقيق بشأن شراء طوافات "بوما"، على أثر اتهامات تناولت بعض المسؤولين اللبنانيين. كما شكّل أيضاً ثلاث لجان نيابية للتحقيق في مسألة التنصّت على الهاتف من قبل أجهزة الأمن اللبنانية [٦][٤] .

واستناداً إلى الأعراف البرلمانية، فإنَّ بوسع هذا التحقيق أن يتناول جميع القضايا التي تهمّ البلاد، على اختلاف أنواعها، وما يدل على إمكانية نفاذه إلى جميع أمور الحكم والإدارة الداخلة في اختصاص السلطة الإجرائية [٧][٤] .

وعلى الرغم من المآسي والكوارث والجرائم التي تسبّبت بها أو ارتكبتها الطبقة الحاكمة بحق لبنان وشعبه، نجد أن المجلس النيابي، وعلى امتداد تاريخه، لم يكن أمينا للوكالة الشعبية التي أعطيت له للدفاع عن مصالح المواطنين ولمبادىء النظام الديمقراطي المعرّف عنه بأنه حكم الشعب من الشعب ولصالح الشعب. فلجان التحقيق البرلمانية التي تخشاها حكومات العالم الديمقراطي، انقلبت في لبنان إلى مزحة سمجة ومنصة لتبادل الإتهامات وتقاذف المسؤوليات ووأد الحقائق وتغييب المحاسبة والإفلات من العقاب، الأمر الذي أدّى إلى تمادي الطبقة الحاكمة في غيّها دون أن تخشى لومة لائم أو محاسبة مسؤول.

3- الأسئلة والاستجواب

الأسئلة هي نوع من الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية التي تجري بناء على مبادرة النائب. ويقصد بالسؤال الحق الممنوح لأي عضو من أعضاء المجلس النيابي بطلب إيضاحات أو استفسارات بصدد مسألة معينة من الحكومة.

وإذا كان السؤال عبارة عن استفسار، يكون هدفه لفت نظر الوزير إلى أمر من الأمور، فهو مجرّد علاقة بين النائب والوزير، إذ يحصر المناقشة بينهما دون أي تدخّل من أعضاء المجلس الآخرين، وبذلك يعد السؤال حقاً شخصياً للنائب. وتهدف الأسئلة إلى استفهام عضو البرلمان عن موضوع معين يجهله، أو إلى التحقق من واقعة، أو إلى التعرف إلى نية الحكومة، وهذه الغاية تؤكد حق صاحب السؤال في الاطلاع على مشاريع السلطة التنفيذية والتوسّع في مناقشة هذه المشاريع.

[٤] جريدة السفير البيروتية – تاريخ ١٩٩٢/١٢/٣٠ – وجريدة النهار البيروتية –تاريخ ١٩٩٧/٥/٢٩.

[٤] د. إدمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – النظرية القانونية في الدولة – دار العلم للملايين – بيروت –١٩٧١– ص ٥٩٠.

وقد نصّت المادة ١٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنَّه يحقّ لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء، وبعد إستنفاد البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال، يوجه السؤال الشفوي. وللحكومة أن تجيب عن السؤال فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب، وفي هذه الحال يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر. أما السؤال الخطي فيوجّه بواسطة رئيس مجلس النواب، وللحكومة أن تجيب عنه خطياً خلال مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر، تبدأ من تاريخ تسلمها السؤال.

يتّضح من نص المادة السابق ذكرها أنَّ حق النائب في توجيه الأسئلة هو حق مطلق شامل، ويمكن أن يتناول كافة المسائل المتعلقة بأداء الحكومة وكيفية تنفيذها لبرنامجها الوارد في بيانها الوزاري والتي على أساسه نالت ثقة النواب.

- **الإجراءات المتّبعة بعد طرح السؤال**

نصّت المادة ١٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنَّه بعد تلاوة السؤال والجواب عليه يعلن النائب إمّا اكتفاؤه بالجواب، فيختم بحث الموضوع، وإمّا رغبته في الكلام، فيعطى عندها وحده حق الكلام في موضوع السؤال وللحكومة حق الجواب، فإذا أعلن السائل اكتفاءه بالجواب ختم بحث الموضوع وإلاَّ حق له تحويله إلى استجواب تُتّبع في شأنه الأصول المتبعة في الإستجوابات.

ويرى بعض الفقه الدستوري أنَّ الاسئلة تقوم بتدعيم وتعزيز الرقابة البرلمانية عن طريق كشف أخطاء الحكومة في ممارستها لأعمالها، فضلاً عن تقييم أدائها، غير أن الاتجاه المعاكس من الفقه حول هذا الموضوع يرى أن الأسئلة هي فقط للخروج من حالة الركود التي تسيطر على المجلس، ولتضعه في صورة من العمل الدوري. كما ويعتبر أنَّ جواب الحكومة في لبنان على معظم الأسئلة يتّصف بعدم الكفاية وعدم الإقناع، متسماً بثقافة تعمية الرأي العام عن الحقائق، وذلك عائد بالدرجة الأولى إلى عدم خوف الحكومة من إسقاطها في المجلس النيابي نتيجة طبيعة الحياة السياسية، الأمر الذي يجعل الرقابة البرلمانية ككلّ مفرغة تماماً من مضمونها.

ونحن، بدورنا، نشاطر الفئة الثانية رأيها، لا سيما وأن الحكومات في لبنان، بما فيها تلك التي ارتدت لباس التكنوقراطية، تمثّل الطّيف السياسي الذي يتوزّع المقاعد في المجلس النيابي، وهي لا تخرج عن إرادة الممسكين باللعبة السياسية من زعماء الطوائف.

أما الاستجواب فيعتبر أخطر من السؤال، لأنه عبارة عن محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف من التصرفات العامة. فهو استيضاح يتضمن في طياته اتهاماً أو نقداً لعمل عام معين تقوم به السلطة التنفيذية. والاستجواب لا يحصر المناقشة بين مقدم الاستجواب والوزير، كما هو الحال في السؤال، بل يجوز لسائر أعضاء المجلس النيابي الاشتراك فيه، ويجوز أيضاً أن يستمر المجلس النيابي في مناقشة الاستجواب إذا استردّه مقدّمه شرط أن يتبنّاه أحد النواب.

يهدف الاستجواب المقدم من النائب إلى الحكومة أو إلى وزير معين لكشف مخالفات إرتكبتها الحكومة أو ارتكبها الوزير، بناء على وقائع توفرت لدى النائب مقدم الاستجواب. وللاستجواب ميزتان يختص بهما: الأولى أنه يفضي إلى مناقشة عامة في المجلس، والثانية أنه يحمل معه عقوبة سياسية، لأنه قد ينتهي إلى طرح الثقة بالحكومة.

وبموجب المواد ١٣١، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٤ و ١٣٥ من النظام الداخلي للمجلس النيابي، يعود لكل نائب أو أكثر طلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين. يقدم طلب الاستجواب إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة وعلى الحكومة الجواب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلُّمها إياه، إلا إذا كان الاستجواب يتطلب جمع معلومات أو اجراء تحقيق فتطلب من هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً.

فور ورود الجواب، أو بعد انقضاء المهلة في حالة عدم تقديم الجواب، يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجواب حسب تاريخ ورودها. ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة مناقشة سياسة الحكومة إلا بعد موافقة المجلس على طلب من عشرة نواب على الأقل، أوعلى طلب من الحكومة. يوزّع الإستجواب والجواب عليه على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقلّ. وفي الجلسة المخصصة للأسئلة والاستجواب، وبعد تلاوة الإستجواب والجواب عليه، يعطى الكلام لصاحب الإستجواب ثم للحكومة، وبعد طرح جميع الاستجوابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بالجواب يعلن الرئيس انتهاء البحث،إلا إذا تبنّى أحد النواب موضوع الإستجواب، وعند عدم اقتناعه يمكنه أن يطلب طرح الثقة.

إن الإستجواب الذي يبدأ بمبادرة فردية من قبل أحد النواب، كما رأينا، يمكن أن يتبنّاه اعضاء آخرون من المجلس النيابي إذا لم يقتنعوا بجواب الحكومة، وصولا إلى طرح الثقة، الأمر الذي يجعل منه سلاحا ماضيا في يد مجلس النواب، في البلاد ذات التقاليد الديمقراطية العريقة، حيث سقطت حكومات على اثر استجواب نيابي بسيط، تكشّفت عنه حقائق ووقائع صعقت الرأي العام الذي يجيد المحاسبة. أما عندنا فمآل الاستجواب لا يخرج عن طور الزكزكة السياسية او ممارسة طقوس الديمقراطية الفارغة من أي مضمون، حيث لا الحكومة تقنع في جوابها، ولا النائب يجهد في متابعة الإستجواب وصولا إلى كشف الحقائق وطرح الثقة.

4- التوصية البرلمانية

التوصية البرلمانية هي دعوة للحكومة للقيام بعمل ذي أهمية يدخل في نطاق اختصاصها. وقد اعتبره الفقه كأسلوب من أساليب الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة. ولكن إذا ما تمعّنا بوضوح نرى أن هذه التوصية يمكن إدراجها في مجال علاقة التدخّل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،

وهذه التوصية لم يتمّ الإشارة إليها بقانون ولا بالنظام الداخلي للمجلس النيابي، غير أن العرف جرى على إقرار البرلمان اللبناني لمثل هذا النوع من التوصيات.

وإنَّ التعرض لموضوع التوصية البرلمانية يثير التساؤل عن مدى إلزامية القرار الصادر عن مجلس النواب، غير أن الفقه اعتبر أنه لا يمكن إلزام الحكومة بالتقيّد بالتوصية البرلمانية لأن هذا الإلزام يؤدّي إلى مخالفة واضحة لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفصل الثاني

علاقة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

نصَت الفقرة هـ من مقدمة الدستور اللبناني على أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، والتوازن يقتضي بطبيعة الحال أن تمتلك كل سلطة التأثير في عمل السلطة الأخرى، وشهر سلاح الرقابة والمحاسبة، بشكل لا يحول دون تعطيل عمل المؤسسات، وفي المقابل يمنع جنوح إحدى السلطات نحو الإستئثار بالسلطة، في نظام برلماني قائم على التوازن والتكامل والتعاون. من هنا، سنعالج في هذا الفصل سلاح الرقابة والمحاسبة الذي تملكه كل سلطة مقابل السلطة الأخرى، مبتدئين بسلاح السلطة التشريعية.

البند الأول: دور السلطة التشريعية في إثارة المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء

نصّ الدستور اللبناني في المادة ٦٠ منه على أنه "لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى"، أما التبعة في ما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة، وأنَّه لا يمكن اتهامه بهذه الجرائم أو لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى إلاَّ من قبل مجلس النواب، بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه، ويحاكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة ٨٠ من الدستور.

كما نصَّ الدستور أيضاً في المادة ٧٠ منه على أنَّه لمجلس النواب أن يتّهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، ولا يجوز أن يصدر قرار الإتّهام إلاَّ بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس.

نستنتج من هاتين المادتين أن الدستور قد أعطى الحق لمجلس النواب بصلاحيات معينة في إثارة المسؤولية الجزائية لكل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، مما يستدعي التمييز بين إتهام رئيس الجمهورية، وإتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء وبحث النقاط التي تثيرها كل من المسألتين.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الدستور اللبناني منذ وضعه لم يميّز بين رئيس الجمهورية والوزراء – ومن ثمّ رئيس الوزراء بعد تعديل الطائف – بالمحاكمة، بل جعلهم يحاكمون أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في الدستور كما أشرنا أعلاه. وعليه نبدي رأينا في هذا الموضوع أنه كان على المشرّع الدستوري الإقتداء بزميله الفرنسي، طالما أن دستورنا عند وضعه قد اقتبس أحكامه من الدستور الفرنسي

ويسير على الخطى الدستورية الفرنسية، وبالتالي كان من الأجدى التمييز بين رئيس الجمهورية من جهة ورئيس الوزراء والوزراء من جهة أخرى وتشكيل محكمتين مختلفتين كما هو مطبّق في فرنسا، إذ أن المادة ٦٨ من الدستور الفرنسي قد جعلت محاكمة الرئيس الفرنسي أمام المحكمة العليا (La Haute Cour) التي يجسّدها البرلمان وبرئاسة رئيس الجمعية الوطنية. أما الوزراء – والوزير الأول– (Le premier ministre) فيحاكمون أمام محكمة عدالة الجمهورية (La Cour de Justice de la République) والتي تتألف من خمسة عشر عضواً، إثنا عشر عضواً منهم من النواب، وثلاثة قضاة من محكمة التمييز، حيث يرأس واحد من هؤلاء القضاة تلك المحكمة.

الفقرة الأولى: إثارة المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب

نصَّ الدستور على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية لدى ممارسته لصلاحيته الدستورية عند قيامه بوظيفته لا سياسياً ولا جزائياً.غير أن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عند قيامه بوظيفته يزول تماماً لدى خرقه الدستور أو في حالة الخيانة العظمى [٤] . وقد اختلف الفقهاء حول[٨] تحديد معنى جرمي خرق الدستور والخيانة العظمى في غياب أي تحديد لهذين الجرمين في النصوص القانونية لا سيَّما قانون العقوبات.

إلاَّ أنَّ الرأي الأرجح حول معنى خرق الدستور فهو أنَّه مخالفة جسيمة من شأنها أن تسبب ضرراً بالغاً بالمصلحة العامة أيَّاً كان حجم المخالفة أو خطورتها [٤] . بينما اعتبر الفقه والإجتهاد أنَّ الخيانة العظمى لا تقع تحت تحديد النصوص التشريعية فهي تتصل بالظروف السياسية وتطوراتها.

أما بالنسبة لحقّ إتّهام رئيس الجمهورية في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى، وفي حالة الجرائم العادية، فهذا الحقّ يعود لمجلس النواب بقرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه، وإن اشتراط الدستور لمثل هذه الأغلبية هو لحماية رئيس الجمهورية من أيّ ممارسات كيديّة قد يلجأ إليها النواب للضغط عليه. غير أن اشتراط مثل هذه الأكثرية يجعل من غير الممكن اتّهام رئيس الجمهورية لصعوبة الحصول على موافقة هذه الأكثرية باتهام رئيس الجمهورية. أما الجهة التي يُحال إليها قرار الإتهام فهي كما نصَّ الدستور في المادة ٦٠ منه، المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

ومنذ صدور قرار الإتهام وحتى صدور قرار من المجلس الأعلى بشأنه تبقى سدّة الرئاسة خالية، وتناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً بمجلس الوزراء استناداً إلى المادة ٦٢ من الدستور.

---

[٤] د. محمد مجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – مرجع سابق – ص ٣٣٥.

[٤] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٦٧٦.

وهنا نبدي رأينا بأن رئيس الجمهورية يجب ألا يبقى رهينة الظروف السياسية التي من شأنها أن يترتّب عليها اتّهام لرئيس الجمهورية. فاتّهام الرئيس من قبل مجلس النواب، وإن كان ذلك من الصعب حصوله لجهة نصاب الثلثين في المجلس لتوجيه التهمة وإحالته أمام المجلس الأعلى، فإننا نفضّل أن يكون هناك توصيف قانوني واضح لهاتين الجريمتين، لكي لا تتوافق القوى السياسية على اعتبار أي تصرّف قام به الرئيس يشكل خرقاً للدستور أو خيانة عظمى.

بالنسبة للمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء فهو يتألّف وفق المادة ٨٠ من الدستور اللبناني من سبعة نواب ينتخبهم المجلس النيابي ومن ثمانية قضاة من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي، أو باعتبار الأقدمية إذا تساوت درجاتهم، ويجتمعون تحت رئاسة أرفع هؤلاء القضاة رتبة، وتُحدّد أصول المحاكمات لديه بقانون خاص.

يُعهد بوظيفة النيابة العامة لدى المجلس الأعلى إلى قاضيين تعيّنهما محكمة التمييز بهيئتها العمومية كل سنة. أما بالنسبة إلى العقوبات التي يمكن إنزالها برئيس الجمهورية من قبل هذا المجلس فيمكن التمييز بين نوعين من الجرائم:

- بالنسبة للجرائم العادية التي يرتكبها رئيس الجمهورية، فإنّ العقوبات الواجبة التطبيق هي تلك الواردة في قانون العقوبات اللبناني. ويكون الرئيس مسؤولاً عن التعويض مدنياً عن كل عمل يقوم به ويُلحق ضرراً بالغير، إذا كان هذا العمل لا يتعلّق بقيامه بوظيفته [٥].

- بالنسبة لجريمة خرق الدستور أو جريمة الخيانة العظمى، فإنَّه يعود للمجلس الأعلى سلطة مطلقة في تحديد العقوبة، وبالتالي يمكن أن تتخذ شكل العقوبة السياسية أو الجنائية. والعقوبة السياسية تتمثل بإقالة رئيس الجمهورية من منصبه، أما العقوبة الجنائية فإن المجلس يختارها من بين العقوبات المحددة قانوناً. وهذا الإختيار، برأينا، من شأنه أن يطلق العنان للكيدية السياسية وتصفية الحسابات، الأمر الذي يستوجب، كما اسلفنا، وجود توصيف قانوني لهاتين الجريمتين مقترناً بعقوبات جنائية محدّدة.

هذا وتصدر قرارات التجريم من المجلس الأعلى بغالبية عشرة أصوات.

تبيّن لنا من أصول اتهام رئيس الجمهورية وكيفية محاكمته وتأليف الجهة المختصة بالنظر بالإتّهام، أنّ مجلس النواب يلعب دوراً في إثارة المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية. فلا تُحرّك أي دعوى أمام الهيئة المختصة إلاّ بموافقة غالبية ثلثي أعضائه على الرغم من صعوبة الحصول على مثل هذه

---

[٥] د. إدمون رباط – الوسيط في القانون الدستوي اللبناني – مرجع سابق – ص ٧٣٢.

الأكثرية لاتّهامه، كما أن مجلس النواب يلعب دوراً في محاكمة رئيس الجمهورية إذ أن الهيئة الصالحة لمحاكمته تتألف من خمسة عشر عضواً، سبعة منهم من النواب الذين ينتخبهم المجلس، والثمانية الباقون من أعلى القضاة. وبما أن المجلس الأعلى يتخذ قراراته بغالبية عشرة أصوات، فإن أصوات النواب تكون هامة لاتخاذ القرار ولو أنه تمّ تغليب عدد القضاة على عدد النواب في المجلس الأعلى وترؤس المجلس الأعلى من قبل قاض يعبّر عن نية المشترع بالحؤول دون سيطرة النواب على المحاكمة، ولكن ذلك لا يمنعنا من ملاحظة الدور الذي يلعبه مجلس النواب من خلال أعضائه في موضوع المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يجنح ببعض اعضائه نحو شخصنة الخلاف مع الرئيس وإخراجه من طابعه القانوني الصرف برأينا.

الفقرة الثانية: إثارة المسؤولية الجزائية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء

نصّت المادة ٧٠ من الدستور اللبناني على أنه لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الإتهام إلاّ بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية. وأضافت المادة ٧١ من الدستور أن يحاكم رئيس مجلس الوزراء والوزير المتهم أمام المجلس الأعلى، كما نصت المادة ٨٠ على تأليف مجلس أعلى لمحاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء. وعملاً بوثيقة الوفاق الوطني أقر المجلس النيابي القانون رقم ٩٠/١٣ المتعلق بأصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى.

ومن المبادئ الأساسية التي تضمنها القانون رقم ٩٠/١٣ المراحل التي تمر بها المحاكمة أمام المجلس الأعلى وهي مرحلتان:

أولا: مرحلة الإتّهام والتحقيق

يمكننا ايجاز مرحلة الإتّهام والتحقيق بالنقاط التالية:

- يقدّم طلب الإتهام بموجب عريضة يوقع عليها خُمس أعضاء المجلس النيابي على الأقل، تحمل اسم الشخص المتهم والعلّة أو الجرم المنسوب إليه، وسرداً للوقائع والأدلة والقرائن المؤيّدة.

- يقرّر المجلس النيابي بعد الإستماع إلى مرافعتي الإدعاء والدفاع، بالأكثرية المطلقة من أعضائه، إما إحالة المتهم إلى لجنة نيابية خاصة تُدعى "لجنة التحقيق"،وذلك قبل التصويت على طلب الإتهام أو رد طلب الإتهام. وتتألّف لجنة التحقيق من رئيس وعضوين أصيلين، وثلاثة نواب إحتياطيين ينتخبهم المجلس النيابي في الجلسة التي يقرر فيها الإحالة إلى لجنة التحقيق. وتخضع

معاملات التحقيق للأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية، مع مراعاة قانون المجلس الأعلى، وهي تتمتع بسلطات هيئات التحقيق القضائية، ولا تقبل قراراتها أي طريق من طرق المراجعة.

- فور اختتام التحقيق، تجتمع لجنة التحقيق في جلسة سرية فتُذاكر وتضع تقريرها في القضية الذي يتضمن إسم أو أسماء المطلوب إتهامهم، والعلّة أو الجرم المنسوب إليهم، ويعود لهذه اللجنة تقدير ما إذا كانت الأفعال ثابتة الثبوت الكافي، فتعطي هذه الأفعال وصفها القانوني وتعيّن النصوص التي تنطبق عليها وتاريخ إرتكابها.

- بعد انتهاء اللجنة من وضع تقريرها، تودعه المجلس النيابي الذي عليه الإلتئام في جلسة بدعوة من رئيسه في مهلة لا تتعدى العشرة أيام من تاريخ هذا الإيداع. وفي هذه الجلسة يستمع المجلس إلى مرافعتي الإدعاء والدفاع، ويتمّ التصويت بالإقتراع السرّي على الإتهام بغالبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. وفي حال لم يُدعَ المجلس النيابي ضمن المهلة المحددة قانوناً، يلتئم حكماً في اليوم الحادي عشر الذي يلي تاريخ إيداع لجنة التحقيق تقريرها المجلس النيابي، ويستمر هذا المجلس في جلساته حتى صدور قراره بالإتهام أو عدم الإتهام. بعد ذلك يحيل رئيس مجلس النواب القرار على المجلس النيابي المجتمع في هيئته العامة الذي يقرّر بدوره الإتهام أو عدمه بأكثرية أعضائه المطلقة.

- في حال صدور قرار الإتهام عن الهيئة العامة، على رئيس مجلس النواب أن يرفعه إلى المجلس الأعلى لمباشرة المحاكمة.

وهنا نرى أن كلّ هذه الديباجة إنما وجدت لكي لا تصل القضية إلى مرحلة المحاكمة، إذ سبق وذكرنا كما هي الحال مع رئيس الجمهورية فالقضية لن تتابع. وكم كنا نودّ لو أن المشرّع اللبناني اعتمد الأسلوب نفسه المطبّق في فرنسا حيال الوزراء لجهة أن التحقيقات تتمّ من قبل القضاء العدلي الذي يرفع خلاصة تحقيقاته إلى الجمعيّة الوطنية التي تتولّى مسألة المحاكمة أمام محكمة عدل الجمهورية. وبهذه الطريقة فقط، يمكن برأينا ملاحقة الوزراء ومحاكمتهم.

ثانيا: مرحلة المحاكمة أمام المجلس الأعلى

يمكن إيجاز مرحلة المحاكمة أمام المجلس الأعلى بالنقاط التالية:

- لدى إحالة القضية أمام المجلس الأعلى، يباشر هذا المجلس بالمحاكمة، وعليه أن يفصل في القضية خلال شهر من تاريخ تبلغه الإحالة، وهذه المدة قابلة للتجديد مرةً واحدةً فقط. ولا تكون جلسات هذا المجلس قانونية إلا بحضور أعضائه الخمسة عشر جميعاً.

- تجري المحاكمة لدى المجلس الأعلى بصورة علنية إلاَّ إذا قرر المجلس سريتها، وتُتبع فيها أصول المحاكمات لدى محكمة الجنايات، مع مراعاة أحكام قانون المجلس الأعلى لمحاكمة رؤساء الوزراء والوزراء.
- باستثناء خرق الدستور والخيانة العظمى والإخلال بالواجبات المترتبة على رئيس الحكومة والوزراء، يكون المجلس الأعلى مقيداً بالقانون في وصف الجنايات والجنح وفي العقوبات الممكن فرضها، ويحق له تعديل الوصف القانوني الوارد في قرار الإتهام.
- يصدر المجلس الأعلى قراره بتجريم المتهم بغالبية عشرة أصوات، وعند تجريمه أحد المتهمين بعلّة أو جرم، عليه أن يصدر فوراً قراراً يقضي بإقالته من منصبه.
- لا تقبل قرارات المجلس الأعلى الإستئناف ولا التمييز، إنَّما تقبل فقط إعادة المحاكمة وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية.

ومن هنا يتبيَّن الدور الذي يلعبه مجلس النواب في تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء، إن من ناحية تقديم طلب الإتهام، أو دراسة موضوع الإتهام من قبل لجنة تحقيق أعضاؤها من النواب، وإن من ناحية إصدار قرار الإتهام ورفعه إلى المجلس الأعلى. هذا بالإضافة إلى ما يكون لمجلس النواب من دور في المحاكمة وإصدار الحكم إذ أن سبعة من أعضاء المجلس الأعلى هم من النواب.

غير أنَّ هذه النصوص من مواد الدستور المتعلقة بمسؤولية رئيس الوزراء والوزراء خاصة، واجهت صعوبات في التجارب اللبنانية في إتهام الوزراء، حيث أدَّى ذلك إلى بروز تناقض في المواقف بين الفقه والقضاء بخصوص مسؤولية الوزير.

لذلك سنبحث في اجتهاد المحاكم اللبنانية حول موضوع مسؤولية الوزير الجزائية، ثم نتطرق إلى بعض آراء الفقه حول هذا الموضوع.

البند الثاني: اجتهاد المحاكم اللبنانية في موضوع مسؤولية الوزير الجزائية

بالعودة إلى الأحكام الصادرة عن القضاء اللبناني في موضوع مسؤولية الوزير الجزائية يتضح لنا وجود تناقض واضح بين هذه الأحكام . ففي الفترة الممتدة من العام ١٩٨٩ ولغاية العام ٢٩٩٦ استقر

[٥] د. نقولا فتوش – مسؤولية الوزير وأصول محاكمته – دار العلم للملايين – بيروت – الطبعة الثانية – ٢٠٠١– ص ١٨٤ وما يليها.

الإجتهاد على عدم صلاحية القضاء العدلي في ملاحقة الوزير إلا في حالة الجرائم والجنح التي يرتكبها الوزير بصفته الشخصية، بحيث لا ترتبط هذه الأفعال بممارسته لصلاحيته الدستورية.

استناداً إلى ذلك اعتبرت الهيئة الإتهامية في بيروت في قرارها الصادر بتاريخ ١٩٨٩/١٢/١٨ أن القضاء الجزائي غير صالح لملاحقة الوزير السابق جوزف الهاشم لأن الأعمال المنسوبة إليه (أفعالاً جرمية أثناء توليه وزارة البريد والبرق والهاتف) ،على فرض حصولها، قد ارتكبت أثناء أو بمناسبة قيامه بأعماله وظيفته الإدارية، مستندة في ذلك إلى عدة أسباب أبرزها أن مسؤولية الوزراء الجزائية عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء أو بمناسبة قيامهم بالمهام الوزارية تعتبر إمتداداً لمسؤولياتهم السياسية التي يخضعون فيها لرقابة المجلس النيابي الذي هو المرجع الصالح لتقرير مسؤوليتهم وتقدير الملاحقة بشأنها.

غير أنه في ١٩٩٩/٣/٩، أصدر قاضي التحقيق الأول في بيروت سعيد ميرزا قراراً اعتبر فيه أنَّ الدفع بعدم صلاحية القضاء العدلي في ملاحقة الوزير السابق شاهي برصوميان هو مستوجب الردّ مُعلّلاً قراره بنقطتين أساسيتين [٥].

- إن الجرائم المنسوب ارتكابها إلى الوزير أثناء تولّيه الوزارة لا تدخل في إطار ما هو منصوص عليه في المادة ٧٠ من الدستور، إذ أنها لا تشكل خيانة عظمى، كما أنَّها لا تشكل إخلالاً بالواجبات المترتبة عليه كوزير، لأن ما عناه المشترع في نص المادة ٧٠ يبقى محصوراً بما هو مترتب عليه من واجبات وزارية، دون أن تتعدى في مفهومها الواجبات العادية للوزير، لتشمل أفعالاً جرمية خارجة ومستقلة عنها.
- إن نصّ المادة ٧٠ من الدستور أشار إلى صدور قانون لاحق يحدد مسؤولية الوزير الحقوقية، الأمر الذي يدعم التفريق بين الأعمال التي يقوم بها الوزير والتي توجب إتّهامه من قبل ثلثي أعضاء المجلس النيابي، وبين الأفعال الجرمية العادية التي تصدر عنه والتي ترتب عليه مسؤولية حقوقية عادية وليس دستورية، إضافة إلى أنَّه لو أراد المشترع أن تكون المادة ٧٠ من الدستور شاملة لكل الأفعال، سواء تلك التي تشكل خيانة عظمى أو إخلالاً بالواجبات الوزارية، أو تلك التي ترتب عليه مسؤولية جزائية عادية، لكان نص على ذلك صراحة كما فعل في المادة ٦٠ منه المتعلقة بملاحقة رئيس الجمهورية عن جميع الأفعال التي يرتكبها مدّة ولايته بما في ذلك الجرائم العادية. وبالتالي إنَّ عدم صدور القانون الخاص المشار إليه في المادة ٧٠ تكون الأفعال الخارجة عن نطاق هذه المادة من صلاحية القضاء العدلي الذي يعتبر المرجع الصالح أصلاً لملاحقة ومحاكمة كل من يأتي أفعالاً جرمية، طالما أنه لا وجود لنص خاص ينزع هذه الصلاحية.

---

[٥] قرار صدر بتاريخ ١٩٩٩/٣/٩ عن قاضي التحقيق الأول في بيروت حينها سعيد ميرزا صادقت عليه كل من الهيئة الاتهامية في بيروت ومحكمة التمييز الجزائية بقرارها تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٤.

مع العلم أنَّ إجتهاد المحاكم إعتمد المبدأ نفسه أيضاً في قضية الوزيرين السابقين جميل كبّي وعادل قرطاس عام ١٩٩٦.

هذا، وقد استقرّ الإجتهاد على صلاحية القضاء العدلي في قضيّة الوزير فؤاد السنيورة، حيث قرَّر قاضي التحقيق الأول في جبل لبنان جوزيف القزي أن للقضاء العدلي صلاحية ملاحقة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، متبنّياً اجتهاد محكمة التمييز الجزائية في قضيّة الوزير برصوميان.

وكذلك في قضيّة وزير الزراعة السابق علي عبد الله فقد حسمت الغرفة الثالثة في محكمة التمييز برئاسة القاضي عفيف شمس الدين مسألة الملاحقة [٥]، فأكدت بقرار لها أنَّ القضّاء العدلي هو صاحب الإختصاص في أمر الملاحقة، وليس المجلس الأعلى، وذلك في قضية المخالفات المرتكبة في المشروع التعاوني الزراعي اللبناني الأميركي، كون الجرائم المنسوبة إلى الوزير، وبصرف النظر عن حصولها أو عدمه، هي جرائم عادية مثل اختلاس واستثمار الوظيفة والتزوير الجنائي الواردة في قانون العقوبات، ويعود البت بها للقضاء العدلي.

وبذلك تكون هذه الغرفة قد استندت في قرارها إلى التمييز بين نوعين من الأفعال:

نوع يتعلّق بإخلال الوزير بواجباته الدستورية، وهذه الأعمال ترتدي طابع العمل السياسي أو الدستوري وأمرها متروك لمجلس النواب، كسلطة اتهام، وللمجلس الأعلى، كسلطة للمحاكمة.

أما النوع الثاني من الأعمال فهو الذي يرتكبه الوزير ويشكّل بصورة فاضحة إستغلالاً للسلطة وتحويلها عن طريق إحلال مصلحته الخاصة محل المصلحة العامة، ويُترك أمرها إلى المحاكم العادية.

هذا كان بالنسبة للتباين في إجتهاد المحاكم بالنسبة لموضوع صحة أو عدم صحة صلاحيتها للنظر في القضايا المتعلقة بإثارة المسؤولية الجزائية لبعض الوزراء.

وفي عام ٢٠٠٣، وفي خطوة أولى من نوعها في تاريخ البرلمان اللبناني، قررت هيئة مكتب المجلس النيابي تحريك عريضتين إتهاميتين في حق الوزير فؤاد السنيورة على خلفيّة هدر المال العام في موضوع محرقة برج حمود، والوزير الأسبق شاهي برصوميان في قضية هدر المال العام من خلال بيع الرواسب النفطية، وذلك تمهيداً لمحاكمتهما أمام المجلس الأعلى. وجاءت هذه الخطوة بعد إعلان هيئة مكتب المجلس عن عدم صلاحية الإحالة التي أقدم عليها المدعي العام التمييزي في حينه عدنان عضوم لملفي الوزيرين السنيورة وبرصوميان، وعن أنَّ الملفات التي أرسلت إلى المجلس، أياً كانت جهة من

---

[٥] جريدة السفير البيروتية – تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢٣.

أرسلها، ليس لها أي قيمة لتحريك الإتهام، وبالتالي ردّت هيئة مكتب المجلس الملفات إلى القضاء حتى إذا ما أرادت لجنة التحقيق البرلمانية الإستفادة منها، يمكنها أن تطلبها [٤] .

وهكذا يكون المجلس النيابي قد فتح الباب لمناقشة اتهام وزيرين مرة واحدة، في حين كانت قد مرَّت سبع وسبعون سنة على صدور الدستور دون أن يشهد مجلس النواب مناقشة اتهام وزير.

ونتيجة جلسته لمناقشة العريضتين الإتهاميتين في ٢٠٠٣/١٢/١٦ برَّأ المجلس النيابي الوزير السنيورة وقرّر تشكيل لجنة تحقيق للنظر في قضيّة الوزير شاهي برصوميان.

البند الثالث: رأي الفقه في موضوع مسؤولية الوزير الجزائية

سنتطرّق هنا إلى آراء منها ما هو قبل قضيّة الوزير برصوميان، ومنها ما هو بعدها، وذلك بهدف الوصول إلى خلاصة ومقاربة دستورية وقانونية للإختلافات الواردة بين تلك الآراء والصادرة عن كبار رجال القانون الدستوري في لبنان ومنها:

الفقرة الأولى: رأي الدكتور إدمون رباط

يعتبر الدكتور إدمون رباط أنَّه إذا كان الوزراء يتحملون المسؤولية التضامنية والفردية أمام مجلس النواب، فإن هذه المسؤولية لا تنفي عنهم المسؤولية العادية المدنية أو الجزائية، التي يتحملها كل شخص عن أعماله المخلَّة بالقانون، وهم من هذه الجهة يخضعون للمحاكم العادية، مدنية وجزائية على اختلاف أنواعها ودرجاتها، دون أي تمييز وفقاً للقوانين الوضعية. إلا أنَّ الدستور قد خصَّهم حيال وظائفهم الوزارية بمسؤوليتين استثنائيتين، حددتهما المادة ٧٠ منه، وهما جريمتا الخيانة العظمى والإخلال بالموجبات المترتبة عليهم . ويشترط الدكتور إدمون رْباط لترتيب المسؤولية على الْوزير، تحديد القانون لعناصر كل من جرمي الخيانة العظمى والإخلال بالواجبات الوزارية، معتبراً أنَّه لم يعد جائزاً في الدولة القانونية أن يبقى الإنسان معرضاً، حتى ولو كان وزيراً، للإتهام بجرم لا يكون القانون الوضعي قد نص عليه، بحجة أنَّ الجرم هو من نوع الجرائم السياسية، التي يترك فيها العرف الدستوري إلى مجلس النواب، الذي يتهم، وإلى المجلس الأعلى الذي يحقق ويحكم، أمر تحديد عناصرها وتعيين العقوبات الواجب تطبيقها على هذين الجرمين.

---

[٥] جريدة النهار البيروتية – تاريخ ٢٠٠٣/١١/١١ وتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٣ وجريدة السفير البيروتية تاريخ ٢٠٠٣/١١/١١ و٢٠٠٣/١٢/١٣.

[٥] د. إدمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٨١١ و٨١٢.

الفقرة الثانية: رأي الدكتور إدمون نعيم

أعطى الدكتور إدمون نعيم رأيه في شأن توجيه الإتهام إلى كل من الوزيرين فؤاد السنيورة وشاهي برصوميان ، واعتبر أنَّه إذا لم تحرك الْعريضة النيابية فعلى رئيس الْمجلس عرض الموضوع على الهيئة العامة للبت في ما إذا كانت القضية من اختصاص المجلس الأعلى أو القضاء العدلي. وأنَّ عدم اتباع هذه الآلية يوصل إلى عدم إحقاق الحق، حيث أن قانون أصول المحاكمات المدنية في شأن كل المحاكمات ينص على أنَّ التوقُّف عن الفصل في القضية، لأن النصوص غامضة أو غير موجودة، هو عدم إحقاق للحق، وعند وجود مثل هذه النصوص الغامضة فإنه لا بد من إيجاد المحكمة الصالحة للنظر في الموضوع. وبتقدير الدكتور إدمون نعيم فإن المحكمة الصالحة للنظر في قضية الإتهام الموجَّهة ضد الوزيرين السنيورة وبرصوميان هو من اختصاص القضاء العدلي الذي أعلن عدم صلاحيته للنظر في القضية، وأنَّه على المجلس النيابي أن يحدد ما إذا كان القضاء النيابي مختصا أم غير مختص. وفي الحالة الأخيرة أي إذا اعتبر القضاء النيابي غير مختص وجب عليه ضمناً القول أن هذه القضايا من اختصاص القضاء العدلي، وبالتالي يصبح القضاء العدلي مرغماً على النظر في الدعوى.

الفقرة الثالثة: رأي الوزير والنائب السابق حسن الرفاعي

إعتبر حسن الرفاعي في موضوع إحالة قضيتي الوزيرين السنيورة وبرصوميان من قبل النيابة العامة التمييزية على المجلس الأعلى هو خطأ من قبل النيابة العامة التمييزية، مشدداً على أنَّه ليس للقضاء العادي أن يقرر إذا صلاحية ما هي من اختصاص المجلس النيابي، وأن صلاحية المجلس الأعلى محصورة بتحديد ما إذا كان الفعل المُقترف من قبل الوزير يشكل جرماً أم لا . ٧

وأخذ حسن الرفاعي على المجلس النيابي اقترافه خطأً دستورياً لدى قبوله استلام الإحالة من النيابة العامة التمييزية، وأنَّه كان من واجب هذا المجلس لفت نظر النيابة العامة إلى تجاوزها صلاحيتها، وإلى مخالفتها لمبدأ فصل السلطات ولأحكام المادة ٧٠ من الدستور.

أما بالنسبة للأعمال التي يقترفها الوزير وتدخل في صلاحية القضاء العادي لكونها من الأعمال العادية، فقد اعتبر الرفاعي أنه يجب التقيُّد بحرفية نص المادة ٧٠ من الدستور. وبناءً على ذلك نستنتج أنَّه لا يجوز تحميل عبارة إخلال الوزير بواجباته الوظيفية مفهوم الأعمال التي يقترفها أثناء قيامه بوظيفته، وعدم اقتراف الجريمة أو الجنحة، ليس من واجباته كمسؤول سياسي وإنما هي من مسؤولياته

---

[٥] جريدة النهار البيروتية – تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٢.

[٥] جريدة السفير البيروتية – تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢٨.

الفردية، كما وأضاف أن الجملة الأخيرة من المادة ٧٠ من الدستور بشَّرت بأن ثمة قانوناً خاصاً سيوضع لتحديد مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية، وهذا يؤكد أنَّ المادة ٧٠ لا تقصد موضوع الأعمال الجرمية.

الفقرة الرابعة: رأي الدكتور نقولا فتوش

اعتبر الدكتور نقولا فتوش أن المجلس النيابي هو المرجع الصالح لملاحقة الرؤساء والوزراء في الجرائم التي يرتكبونها أثناء أو بمناسبة قيامهم بمهامهم[٥] . وقد أسند رأيه هذا إلى عُدة أسباب أهمها أن صلاحية المجلس النيابي في اتهام رئيس الوزراء والوزراء، في حالة الخيانة العظمى والإخلال بواجبات الوظيفة، هي صلاحية حصرية وملزمة، وإن الصلاحية المعطاة للمجلس الأعلى لمحاكمة رئيس الوزراء والوزراء صلاحية حصرية وليست ممكنة ويجب العمل بها في حالتي الخيانة العظمى والجرائم المتعلّقة بالإخلال بواجبات الوظيفة. كذلك إن حقّ اتهام هؤلاء يعود للمجلس الأعلى في المحاكمة وفي الإتهام خصوصا وأنه لا يمكن للنيابة العامة العادية الإدعاء أمام المجلس الأعلى، بل إن هذا الحق يعود لمجلس النواب.

كما اعتبر الدكتور نقولا فتوش أن المجلس النيابي هو المرجع الصالح لاتهام الوزراء، حيث أن الدستور والقانون العادي لا ينصان على قواعد أو مرجع خاص لحل التنازع على الصلاحية الذي قد ينشأ بين المجلس النيابي والقضاء العادي، مرجحاً السبب إلى أنَّ المشترع لم يجد حاجة إلى مثل هذا النص لأنَّه أناط هذه الصلاحية بمجلس النواب.

من الواضح أنه تأسيسا على ما تقدّم هناك تناقض في الآراء إن من داخل القضاء، أو من قبل الفقهاء، حيث يمكننا القول أن غموض النصّ الدستوري هو الذي أفسح المجال أمام هذا التناقض. وهنا نكرّر ما سبق وذكرناه ألا وهو أنّه كان من الأفضل اعتماد الآلية الفرنسية في مسألة ملاحقة الوزراء، لأن جرائم الرشوة وصرف النفوذ تعتبر جرائم عادية وإن ملاحقتها من صلاحية القضاء العدلي، ولا ضير من أن تكون المحاكمة أمام المجلس الأعلى لكن بشرط أن يقوم بالتحقيقات القضاء العدلي.

لذلك، إزاء هذا التضارب في الإجتهادات والآراء الفقهية، نلتمس ضرورة الحاجة إلى نص دستوري يميز بشكل واضح بين الجرائم التي يقوم بها الوزير وتجري بها ملاحقته أمام المجلس الأعلى، وتلك التي يلاحق بها أمام المحاكم العادية، لا سيما بعد احتدام النقاش والجدل حول صلاحية المحقق العدلي في ملاحقة الوزراء في جريمة تفجير مرفأ بيروت التي ينظر فيها حاليا.

---

[٥] نقولا فتوش – مسؤولية الوزير وأصول محاكمته – مرجع سابق – ص ١٨٤ وما يليها.

البند الرابع: دور السلطة التنفيذية في حلّ مجلس النواب

يقابل حق السلطة التشريعية في نزع الثقة عن الحكومة، حق السلطة التنفيذية في حلّ المجلس النيابي.

ويقصد بحق الحلّ إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء المدة المقررة لنيابته دستورياً، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس [٥] [٩].

قبل التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١، كان رئيس الجمهورية مطلق اليد في حلّ مجلس النواب، شرط اتخاذ قرار معلّل بموافقة مجلس الوزراء. أما بعد هذا التعديل الدستوري، فقد تم تقييد صلاحية السلطة التنفيذية، وكان هذا التقييد من أهم التغيرات التي حصلت نتيجة التعديل الدستوري الأخير. وعلى الرغم من أنَّ هذا التعديل كان له عدة مبررات، أهمها الحؤول دون وقوع البرلمان في قبضة السلطة التنفيذية وإضعاف دور البرلمان خاصةً في المجال التشريعي. وإن كان لهذا التقييد ما يبرره إلاَّ أنه يبقى خروجاً فاضحاً عن مقومات النظام البرلماني القائم على التوازن وأدوات التأثير المتبادل حيث حق حلّ المجلس من قبل الحكومة يجب أن يقابله حق البرلمان بحجب الثقة عن الحكومة .

هنا، ومع تقديرنا لرأي الدكتور زهير شكر، لا بدّ من طرح سؤال بسيط كيف يمكن القول إن رئيس الجمهورية ما قبل الطائف كانت يده مطلقة في قرار حلّ المجلس النيابي طالما أن قراره محكوم بموافقة مجلس الوزراء وبقرار معلّل؟ مع الإشارة إلى أن حلّ المجلس النيابي بموجب هذه الصلاحية قبل الطائف لم تحصل سوى أربع مرات (مفصّلة لاحقا) طوال ٦٤ سنة، وبالتالي علينا توخّي الدّقة في التوصيف.

ولا بدّ لنا هنا من إلقاء نظرة على حق حلّ مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية قبل التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١ وبعده.

الفقرة الأولى: حلّ مجلس النواب قبل التعديل الدستوري لعام 1990 من قبل الحكومة

قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، كان لرئيس الجمهورية الصلاحية الكاملة في حلّ مجلس النواب بموجب دستور عام ١٩٢٦. وكان رئيس الجمهورية يمارس هذا الحق، إما بناءً على اقتراح الحكومة أو بمبادرة منه.

---

[٥] المستشار أنور الخطيب – الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية – دار العلم للملايين – بيروت – ١٩٦١– ص ٣٩٦.

[٦] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٧٨٠.

فقد كان بإمكان الحكومة اقتراح حلّ البرلمان عند اختلافها مع هذا الأخير، وخاصة للتهرّب من الإستقالة إثر حجب الثقة عنها، فيكون لها الإختيار بين الإستقالة أو اقتراح حلّ مجلس النواب.غير أنَّه لم يتمّ حلّ البرلمان في أي من المرات في ظل دستور عام ١٩٢٦ نتيجة خلاف الحكومة مع البرلمان، بل في كل مرة كان يُحَل فيها مجلس النواب، كان السبب الحقيقي يعود إلى رغبة رئيس الجمهورية بإيجاد مجلس نيابي تكون فيه أكثرية النواب موالية لنهجه السياسي. وعلى الرغم من فرض الدستور تعليل مرسوم الحل من قبل رئيس الجمهورية، ففي كلّ حالة حلّ لمجلس النواب كان كل رئيس جمهورية يتذرّع بمبرّرات مختلفة للحلّ، بينما كان المبرّر الحقيقي لحالات الحلّ هذه واضح [١].

فعام ١٩٤٧ علَّل الرئيس بشارة الخوري أسباب الحلّ بإجراء انتخابات نيابية قبل موسم الإصطياف، حتى لا ينعكس ذلك على الإقتصاد، بينما كان السبب الحقيقي تأمين أكثرية نيابية كافية لتعديل الدستور بغية تجديد الولاية.

كذلك عام ١٩٥٣، علَّل الرئيس كميل شمعون حلّ مجلس النواب بتصحيح التمثيل الشعبي في المجلس،بينما كان الهدف من هذا الحلّ أيضاً الحصول على أكثرية نيابية يؤمِّن من خلالها تمديد مدة ولايته.

وفي عام ١٩٦٠، علّل الرئيس فؤاد شهاب حلّ مجلس النواب أيضاً بضرورة اجراء انتخابات تعكس التمثيل الشعبي في البرلمان بشكل أفضل، بينما كان السبب الحقيقي التخلّص من الأكثرية البرلمانية الموالية للرئيس شمعون والإتيان بأكثرية مؤيّدة له.

وكذلك في عام ١٩٦٤ تم حلّ المجلس بحجة أنَّ اجراء انتخابات في موعدها الأساسي يعيق تحضير القوائم الإنتخابية، بينما كان الهدف الحقيقي تأمين مجلس نيابي يسمح بالتجديد للرئيس شهاب.

وكان نتيجة هذه التعليلات غير الدقيقة والضعيفة الأسانيد القانونية، والتي كانت تُضمر وراءها بشكل واضح رغبة رئيس الجمهورية في حلّ مجلس النواب، لتعزيز دوره وتأمين أكبر قوى ممكنة مؤيّدة له في البرلمان، أنَّ تم تعديل المادة المتعلّقة بحق حلّ مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية، وقيّد بموجب هذا التعديل حقّ الحلّ، وتحدّدت الحالات التي يمكن فيها للسلطة التنفيذية حلّ مجلس النواب، ووضعت شروط للقيام بذلك.

وفي الخلاصة يمكننا التأكيد أن ممارسة هذه الصلاحية من قبل السلطة التنفيذية في لبنان لم تكن يوما متطابقة مع المبدأ المعمول به في كلّ الدساتير البرلمانية، وبالتالي تحقيق غايتها لجهة الرقابة المتبادلة بين السلطتين، بل كانت في لبنان، وكما ذكرنا، تخفي مصالح تتعلّق برئيس الجمهورية لجهة تأمين أغلبية برلمانية لصالحه.

---

[٦] د. زهير شكر – المرجع السابق – ص ٧٨٣.

الفقرة الثانية: حلّ مجلس النوّاب بعد التعديل الدستوري عام 1990

نصَّت المادة ٥٥ من الدستور بعد تعديلها عام ١٩٩٠ على أنَّه يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عنها في المادتين ٦٥ و٧٧ من الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حلّ مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. فإذا قرّر مجلس الوزراء، بناء على ذلك، حلّ المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحلّ. وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الإنتخابية وفقاً لأحكام المادة ٢٥ من الدستور، وفي حال عدم إجراء انتخابات في المهلة المنصوص عليها في هذه المادة، أي خلال الثلاثة أشهر التي تلي إصدار مرسوم الحلّ، يعتبر هذا المرسوم باطلاً ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور.

إننا نؤيّد هذا التعديل بالمطلق لجهة اعتبار مرسوم الحلّ باطلاً في حال عدم إجراء الإنتخابات خلال ثلاثة أشهر من صدور مرسوم حلّ المجلس، وذلك كي لا تعمد السلطة التنفيذية إلى تعطيل عمل المجلس النيابي وتغييبه وفقا لنصّ الدستور، لكي تتملّص من رقابته على أعمالها في حال أرادت تمرير مصالحها بغياب البرلمان.

وبذلك يكون التعديل الدستوري الأخير قد حصر الحالات التي يمكن فيها فقط حلّ المجلس النيابي ، حيث سبق وذكرنا أنها حالات من الصعب تحققها وقد[٦] حددتها المادتان ٦٥ و٧٧ من الدستور وهي:

الحالة الأولى: إمتناع مجلس النواب عن الإجتماع

نصَّت المادة ٦٥ من الدستور على أنّه من صلاحيات مجلس الوزراء حلّ[٦] مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية، إذا امتنع هذا المجلس، لغير أسباب قاهرة، عن الإجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائين لا تقلّ مدّة كل منهما عن الشهر.

وقد إجتمع الرأي على اعتبار صلاحية تقدير الأسباب القاهرة يعود إلى السلطة التنفيذية.

الحالة الثانية: ردّ الموازنة برمتها بقصد شلّ يد الحكومة عن العمل

---

[٦] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – النظام السياسي والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٨٨٢.

[٦] المادة ٦٥ من الدستور: تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلّحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها: ...

٤ – حلّ مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الإجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقلّ مدّة كلّ منهما عن الشهر أو في حال ردّه الموازنة برمّتها بقصد شلّ يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حلّ المجلس في المرة الأولى.

اعتبرت المادة ٦٥ من الدستور أيضاً من صلاحيات السلطة الإجرائية حلّ مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية في حال قيام هذا المجلس بردّ الموازنة بقصد شلّ يد الحكومة عن العمل.

وبالتالي، إذا ردَّ المجلس النيابي الموازنة لأسباب لا تتعلق بمشروع قانون الموازنة، وإنَّما لخلافه مع الحكومة وبقصد تعطيل عملها، أمكن لرئيس الجمهورية الطلب من مجلس الوزراء حل مجلس النواب.

إن كلتا الحالتين المنصوص عليهما في المادة ٦٥ من الدستور لم يسبق أن تحقق أي منهما منذ تدوين الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ ولغاية اليوم، وبالتالي نرى بأنها كانت من ابتداع المشرّع الدستوري لإيهام الغير بأن مسألة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ما زالت قائمة بعد تعديل الدستور عام ١٩٩٠.

الحالة الثالثة: رفض الحكومة مشروع تعديل الدستور المقدّم من مجلس النواب وإصرار المجلس على وجوب التعديل

تضمّنت المادة ٧٧ من الدستور بعد تعديلها في ١٩٩٠/٩/٢١ ما يفيد بأنَّه يحقّ لمجلس النواب في خلال عقد عادي، وبناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل، أن يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء الّذين يتألف المجلس منهم قانوناً بإعادة النظر في الدستور، ويبلّغ رئيس المجلس ذلك الإقتراح إلى الحكومة طالباً إليها أن تضع مشروع قانون في شأنه. فإذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه بأكثرية الثلثين، وجب عليها أن تضع مشروع التعديل وتطرحه على المجلس خلال أربعة أشهر، وإذا لم توافق فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس لدرسه ثانية، فإذا أصرّ المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الّذين يتألف منهم المجلس قانوناً، فلرئيس الجمهورية حينئذٍ إما الإجابة إلى رغبة المجلس، أو الطلب من مجلس الوزراء حلّه وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر.

وبذلك يكون الدستور في هذه الحالة قد وضع إمكانية حلّ مجلس النواب في حال إصراره على تعديل الدستور بعد رفض ذلك من قبل الحكومة، لضمان المحافظة على قدسيّة الدستور وعدم الإفساح للمجال بتعديله مراراً، بل فقط في الحالات الضرورية التي تستدعي ذلك، فشكَّل بذلك رادعاً للتلاعب به [٤] [٦] .

أما بالنسبة للشروط التي فرضها الدستور في حالة حلّ مجلس النواب من قبل الحكومة فيمكن إيجازها بثلاثة شروط:

---

[٦] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٧٨٨.

الشرط الأول: أن يصدر قرار الحل بمقتضى مرسوم من رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء بأكثريّة ثلثي الأعضاء، وفق أحكام المادة ٦٥ التي اعتبرت هذا القرار من المواضيع الأساسية، وأن يكون القرار معلّلاً.

يتّفق هذا الشرط مع مبادئ النظام البرلماني التي تفرض التوقيع من قبل الحكومة على أعمال رئيس الجمهورية، ومسؤولية الحكومة السياسية دون رئيس الجمهورية. كما أنَّ تعليل هذا القرار هو أمر بديهي حتى لا يكون حلّ المجلس النيابي متروكاً لمزاج الحكومة.

الشرط الثاني: وجوب تضمُّن قرار الحلّ الدعوة إلى انتخابات نيابية واجراء الإنتخاباب النيابية في مهلة لا تتجاوز الثلاثة أشهر التي تلي إصدار مرسوم الحلّ.

ويعود السبب في ذلك إلى الحؤول دون شلّ المجلس النيابي وما ينتج عن هذا الشلل من تهرُّب الحكومة من رقابة المجلس فترة طويلة تكون فيها دون رقيب، بالإضافة إلى تعطيل الوظيفة التشريعية في المجلس . هذا فضلاً عن أنَّ عدم إجراء انتخابات نيابية يعطّل [6] عمل الدولة نتيجة وقوع البلد في فراغ مؤسساتي.

وقد سبق أن حصل إبطال قرار السلطة التنفيذية بحلّ مجلس النواب لعدم قيام هذه السلطة بإجراء انتخابات نيابية خلال المهلة المحددة قانوناً لإجرائها. ففي قرار لمجلس شورى الدولة صدر بتاريخ ١٦ تشرين الثاني ١٩٩٥ اعتبر أن عدم تمكُّن حكومة الرئيس العماد ميشال عون، بعد قيامها بحلّ مجلس النواب بموجب القرار رقم ٤٢٠ الصادر بتاريخ ١٩٨٩/١١/٤، من إجراء انتخابات نيابية خلال مهلة قصوى إلزامية يبطل قرارها بحلّ مجلس النّواب. وإعتبر أنه لا يمكن القول بوجود قوة قاهرة وقتها، وأنَّ عدم اجراء انتخابات نيابية يُعزى إلى فعل هذه الحكومة، وبالتالي فإنَّ عدم إجراء انتخابات ضمن المهلة الدستورية، يؤدي إلى اعتبار المرسوم باطلاً وكأنه لم يكن، وإن المجلس المُنحلّ له في هذه الحالة ليس الحق فقط، بل من واجبه أن يجتمع مجدداً.

الشرط الثالث: عدم جواز حل مجلس النواب مرة ثانية لذات الأسباب التي حُلَّ من أجلها في المرة الأولى.

نصَّ الدستور في الفقرة الرابعة من المادة ٦٥ منه على أن لا يجوز ممارسة حق حلّ مجلس النواب مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حلّ المجلس في المرة الأولى.

ومفاد هذا الحظر هو أنَّه إذا ما تم حلّ المجلس من قبل الحكومة، لسبب من الأسباب، ثم جرت انتخابات نيابية جديدة نتج عنها مجلس نيابي جديد، وأصرَّ هذا المجلس على موقف المجلس الذي تمَّ حلُّه، لا سيّما بالنسبة لموضوع ردّ الموازنة وإصرار المجلس على تعديل الدستور، فيكون موقف المجلس النيابي مدعوماً من قبل المجلس الذي سبقه وتمّ حلّه، ويضعف موقف الحكومة بإصرارها على موقفها من

[6] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٨٨٣.

الموضوع نفسه أمام مجلسين متواليين يمثلان الشعب الذي هو مصدر السلطات في الدول التي تعتمد النظام البرلماني ومنها النظام اللبناني، وبالتالي في حالة حلّ المجلس النيابي وانتخاب مجلس جديد متمسّك بسياسة سلفه، فعلى الحكومة الرضوخ لإرادته أو الإستقالة [٦] .

إن موضوع حلّ مجلس النواب من قبل الحكومة، وما كان عليه قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، وما آل إليه بعد هذا التعديل، يظهر أن الدستور قد ألزم الحكومة بشروط وحالات لممارسة حقّها في حلّ مجلس النواب، وأدّى إلى اهتزاز مبدأ التوازن بين السلطات، مما يدفع إلى ملاحظة التناقض بين مقدمة الدستور التي أكَّدت التوازن بين السلطات وبين المواد ٥٥، ٦٥ و٧٧ التي تقيِّد حقّ الحكومة في حلّ مجلس النواب والمادتين ١٣٧ و١٣٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تطلق يد البرلمان في حجب الثقة عن الحكومة. فيكون بالتالي هذا التعديل قد نقل الإختلال بالتوازن لمصلحة الحكومة الذي كان حاصلا وفق دستور عام ١٩٢٦ إلى الإختلال بالتوازن لمصلحة المجلس النيابي بموجب دستور عام ١٩٩٠ . [٧] [٦]

إن الشروط الدستورية التي حدّدت بموجبها صلاحية السلطة التنفيذية بحلّ مجلس النواب هي شروط تعجيزية من الصعب تحققها، وإن اللجوء إلى وسيلة حلّ المجلس النيابي لم يغفلها أيّ دستور ديمقراطي في العالم، لا بل تضحي ضرورة عند تأزّم الحياة السياسية التي تستدعي العودة مجدّداً إلى الإرادة الشعبية من خلال انتخابات مبكّرة، لفرز أغلبية جديدة تنبثق عنها سلطة تنفيذية جديدة، وفق طروحات سياسية يؤيّدها الشعب. وإنّ الشروط شبه التعجيزية المذكورة أعلاه، تشي بانحراف نظامنا السياسي باتجاه النظام شبه المجلسي.

وفي الواقع التطبيقي، نرى اليوم أنه من الصعب تطبيق حقّ الحكومة بحلّ مجلس النواب لاعتبارات فرضها الواقع في السنوات الماضية وأبرزها:

- حصر حالات حلّ المجلس النيابي بأسباب غير منطقيّة ومستحيلة.

---

[٦] أحمد الزين – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد ١٣ – كانون الأول ١٩٩٤ – ص ٣٧.

[٦] داوود الصايغ – النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته – دار النهار للطباعة والنشر والتوزيع – بيروت – ٢٠٠٠ – ص ٤٩.

- إن النظام اللبناني الذي أفرزه اتفاق الطائف جعل العلاقة بين رؤساء الجمهورية والحكومة وحتى الوزراء تخضع للمزاجية الشخصية البعيدة كل البعد عن الأصول الدستورية [٦].

- طبيعة عمل المؤسسات الدستورية القائمة على التسويات المؤقتة والتي تشهد تغييب أكبر قدر من الدستور.

[٦] جريدة النهار البيروتية – تاريخ ٢٠٠٤/١١/٤ مقالة للأستاذ إميل خوري بعنوان "العلاقة الشخصية تحكم بدلاً من الصلاحيات".

القسم الثاني

مظاهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

من ناحية التعاون والتكامل

تحدّثنا في القسم الأول من هذه الرسالة عن مظاهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية الرقابة والتدخل المتبادل، والأدوار التي تقوم بها كل منهما في هذين المجالين، وسوف ننتقل في القسم الثاني منها لمعالجة موضوع مظاهر هذه العلاقة من ناحيتي التعاون والتكامل في ما بينهما، من أجل ضمان حوكمة رشيدة للحكم، وصولا إلى الغاية المرتجاة من أي نظام حكم ألا وهو تأمين الأمن والرفاهية لشعبه. وسنتطرق في هذا القسم إلى بيان أن التعاون بين السلطات هو ضمانة للنظام اللبناني في الفصل الأول منه، حيث سنتوسع في الحديث عن التعاون بين السلطتين في مجال التشريع ومساهمة رئيس الجمهورية في أعمال السلطة التشريعية وتعاون السلطتين في تعيين أعضاء المجلس الدستوري، لنخصّص الفصل الثاني للحديث المسهب عن التعاون والتكامل بين هاتين السلطتين في التشريع في الحقل الجمركي، الذي يشكّل نموذجا فذّاً عن هذا التعاون والتكامل نأمل تعميمه في مجالات أخرى، لا سيّما في هذه الظروف الإقتصادية والمالية والسياسية الدقيقة التي يمرّ بها لبنان، عسى أن يسهم هذا النموذج العملي في انتشال الوطن من كبوته.

الفصل الأول

التعاون بين السلطات ضمانة النظام اللبناني

اعتمد الدستور اللبناني مبدأ الفصل بين السلطات، ولكنه نصَّ على أنَّ النظام اللبناني قائم أيضاً على مبدأ التعاون والتوازن بين هذه السلطات. استناداً إلى ذلك، وفي ما خصّ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإننا نلاحظ وجود عدة مسائل تؤشّر إلى هذا التعاون، الذي هو مطلوب لتفعيل أعمال السلطة والإدارة، لكن ثمّة وجهين من أهم وجوه التعاون بينهما وهما: التعاون في مجال التشريع، والتعاون في تعيين أعضاء المجلس الدستوري، مما يوجب البحث في هاتين النقطتين.

البند الأول: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال التشريع

لقد أناط الدستور اللبناني السلطة التشريعية بمجلس النواب، ويعتبر الإختصاص التشريعي الإختصاص الجوهري والأساسي للبرلمان في الأنظمة الديموقراطية. غير أنَّ هناك حالات محددة تستند إلى النصوص القانونية والعرف الدستوري تساهم فيها السلطة التنفيذية في عملية التشريع، بعضها عن طريق مجلس الوزراء والبعض الآخر عن طريق رئيس الجمهورية.

الفقرة الأولى: مساهمة السلطة التنفيذية عبر مجلس الوزراء في أعمال السلطة التشريعية

تتعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال التشريع بنواح متعددة أهمها:

١. إقتراح مشاريع القوانين.

٢. إصدار المراسيم الإشتراعية بتفويض من السلطة الإشتراعية.

٣. إقرار مشاريع القوانين المعجلة.

٤. إصدار مراسيم مكملة أو معدلة للقوانين.

٥. المشاركة في عملية تعديل الدستور.

٦. المساهمة في التشريع الذي يدخل ضمن الصلاحية المالية لمجلس النواب.

أولاً: إقتراح مشاريع القوانين

كانت المادة ١٨ من الدستور اللبناني، قبل تعديلها، تولي رئيس الجمهورية ومجلس النواب حقّ إقتراح القوانين، غير أن التعديل الدستوري الأخير قد عدّل هذه المادة ونصَّ على أنَّ حق اقتراح القوانين يعود لمجلس النواب ومجلس الوزراء. وقد جرت العادة على إطلاق عبارة "إقتراح قانون"على المبادرة التشريعية النيابية، وعبارة "مشروع قانون" على المبادرة التشريعية الحكومية[٩].

وقد رجَّح البعض سبب إعطاء السلطة التنفيذية حقّ اقتراح القوانين إلى كون هذه السلطة هي التي تقوم بتنفيذ القوانين، ممَّا يجعلها أقدر على معرفة عيوب تلك القوانين، ومن ثمّ تكون أقدر على إقتراح تعديلها أو اقتراح مشروعات جديدة تحلّ محلَّها[٧].

إلا أنَّ البعض الآخر عزى السبب في ذلك إلى عدم وجود خبرة كافية لدى بعض النواب بصياغة الإقتراحات بمشروعات القوانين، وإلى توفّر الإمكانات المادية والبشرية لدى السلطة التنفيذية في هذا المجال، هذا بالإضافة إلى انشغال النواب بطلبات المواطنين بدلاً من الإهتمام بالمبادرات التشريعية، معتبرين أن تنفيذ هذه الطلبات هو مفتاح العبور إلى دورة برلمانية ثانية.

يقدّم مشروع القانون من قبل الحكومة بشكل مرسوم موقع من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين . ويمكن لمجلس شورى الدوْلة أن يشارك في صياغة مشاريع القوانين وقد خوَّله القانون صلاحية اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية.

يحقّ لمجلس الوزراء في أيّ وقت سحب مشروع القانون. ويتمّ السحب بمرسوم موقّع من الوزير المختصّ بناء على قرار لمجلس الوزراء، إلاَّ أنَّ تبنِّي نائب ما للمشروع يكفي لتحوّله من مشروع قانون إلى اقتراح قانون ، كما يمكن لمجلس الوزراء[٧] تعديل مشروع القانون، ويتم[٧] التعديل أيضاً بواسطة مرسوم موقع من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزير المختص بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء، وهذا التعديل يفترض سحب الحكومة لمشروع القانون السابق من مجلس النواب.

بعد تقديم مشروع القانون إلى رئيس مجلس النواب، على الأخير إحالته إلى اللجان صاحبة الإختصاص التي تقوم بدراسته، وتضع تقريراً ترفعه إلى مكتب المجلس لإدراج مناقشة المشروع في جدول

---

[٦] د. مصطفى أبو زيد فهمي – النظام البرلماني في لبنان – مرجع سابق– ص ٤٥٢.

[٧] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – ص ٨٦٥.

[٧] المستشار أنور الخطيب – المجموعة الدستورية – دستور لبنان – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص ٢٤٠.

[٧] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق– ص ٧١٤.

أعمال جلسة للمناقشة، وبعد إعطاء حق الكلام للحكومة والنواب وانتهاء المناقشة، تعطى الأولوية بالتصويت حسب الترتيب الآتي:

- اقتراح رفض المشروع.
- اقتراح رد المشروع إلى الحكومة.
- اقتراح إرسال المشروع إلى لجنة غير التي درسته.
- اقتراح إعادة المشروع إلى اللجنة التي درسته.
- اقتراح تأجيل المناقشة إلى جلسة تالية.
- اقتراح التعديل على التعديل.
- اقتراحات التعديل ويبدأ بأبعدها عن الأصل.
- اقتراح التصديق على أصل المشروع.

وقد نصّت المادة ٣٨ من الدستور على أنّ كلّ اقتراح قانون لم ينل موافقة المجلس، لا يمكن أن يطرح للبحث في العقد نفسه. وكلمة اقتراح هنا يُقصد بها مشروع القانون واقتراح القانون حيث جرت العادة أن يستعمل الدستور كلمة اقتراح قانون للدلالة على الإثنين.

ثانياً:إصدار المراسيم الإشتراعية بتفويض من السلطة المشترعة

المراسيم الإشتراعية هي تفويض يصدر عن البرلمان إلى السلطة التنفيذية يخوّلها فيه التشريع في مواضيع معينة ولمدة محددة. ويتّخذ هذا التفويض شكل قانون تقرّه السلطة التشريعية ويصدره وينشره رئيس الجمهورية، ويتضمن هذا القانون المواضيع المعينة للحكومة التي يجوز لها التشريع بها، والمهلة المحددة التي عليها أن تصدر خلالها المراسيم الإشتراعية [٣] . [٧]

وقد أشار الفقه الدستوري إلى أنَّ حق السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم الإشتراعية مستمد في أساسه من العرف الدستوري حيث لا يوجد في الدستور نص يتعلق بالمراسيم الإشتراعية، وإنَّ العرف قد جرى على جواز ذلك في لبنان فأصبح أمراً جائزاً ومشروعاً.

ويتبيّن من تعريف المراسيم الإشتراعية أنه يشترط لصحة هذه المراسيم توفّر عدّة شروط وهي:

---

[٧] د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – مرجع سابق – ص ٣٤٩.

١ – وجود قانون تفويض يحدّد موضوع التفويض والمهلة الواجب إصدار المرسوم خلالها

يجب أن يكون قانون التفويض مشتملاً على المواضيع التي أوكلت السلطة التشريعية السلطة التنفيذية التشريع فيها، كما يجب أن يشتمل على المهلة المحددة لقيام السلطة التنفيذية بإصدار المراسيم الإشتراعية.

٢ – عرض المراسيم الإشتراعية على مجلس النواب

ينصّ قانون التفويض عادة على وجوب عرض المراسيم الإشتراعية على المجلس النيابي لإقرارها. وفي هذه الحالة يجب عرضها عليه وإلاَّ كانت غير مشروعة لمخالفتها قانون التفويض، ويعود لمجلس النواب إما أن يوافق على هذه المراسيم فتصبح متمتعة بقوة القانون ، وإما أن يرفضها فتبطل فًي هذه الحالة. وقد رجَّح معظم الفقه أنه في حال رفض المرسوم الإشتراعي يكون له أثر رجعي ولا يزول إلاَّ في حين عدم الموافقة عليه.

وقد أثير موضوع إمكانية موافقة المجلس النيابي على جزء من المرسوم لدى عرضه عليه ورفضه الجزء الآخر، فاختلف الفقه حول إمكانية القيام بهكذا تصرف ،غير أن مجلس النواب اعتاد على قبول المرسوم الإشتراعي كله أو رفضه كله.

وقبل التعديل الدستوري الأخير عام ١٩٩٠، كانت معظم النصوص التشريعية من المراسيم الإشتراعية، أما بعد هذا التعديل فلم يعط البرلمان الحكومة هذا الحق الذي كان يستمدّ قوّته حينها من قوّة قانون التفويض.

٣ – عدم إمكانية التفويض في المواضيع التي تدخل ضمن الإختصاصات التشريعية التي حصرها الدستور بمجلس النواب.

هناك عدة مواضيع حصر الدستور الإختصاص التشريعي فيها بمجلس النواب، ولا يمكن بالتالي تفويض التشريع بها [٥] ، ومن أهمها: [٧]

أ- الجنسية اللبنانية.

ب- الحريات العامة.

ج– الجرائم والعقوبات.

---

[٧] د. مصطفى أبو زيد فهمي – النظام البرلماني في لبنان – مرجع سابق – ص ٢٩٩.

[٧] د. إدمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٧٧٢.

د- فقدان الأهلية النيابية.

هـ-مخصصات رئيس الجمهورية ومخصصات النائب.

و- العفو العام.

ز- فرض الضرائب وعقد القروض العمومية.

ح- التعهدات المالية.

أمّا بالنسبة للطبيعة القانونية للمراسيم الإشتراعية، فقد تمّ التمييز بين هذه المراسيم قبل عرضها على البرلمان، وبعد عرضها عليه واقراره لها. فالمراسيم الإشتراعية قبل عرضها على البرلمان تعتبر أعمالاً إدارية، وتكون قابلة شكلاً للمراجعة أمام مجلس شورى الدولة عن طريق مراجعة الإلغاء، في كل ما يتجاوز النطاق المحدد في قانون التفويض من حيث المضمون المحدد. كما يمكن الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة عن طريق الطعن لتجاوز حد السلطة طالما لم تقترن بتصديق البرلمان .[٦]

أما بعد عرضها على البرلمان وإقراره لها فتصبح مكتسبة طبيعتها التشريعية، وبالتالي يكون لها القوة التنفيذية التي هي للقوانين، وتصبح خارجة عن نطاق رقابة مجلس الشورى.

ثالثاً: إقرار مشاريع القوانين المعجَّلة

نصَّت المادة ٥٨ من الدستور على أنَّ كل مشروع تقرّر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك بمرسوم الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية، بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على مجلس النواب وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.

ويشير الفقه اللبناني إلى أنَّ غاية وضع المشرّع هذه المادة هي في الحؤول دون مماطلة المجلس النيابي بدراسة وإقرار مشاريع القوانين، حرصاً على المصالح الإنتخابية وإرضاءً للأهواء الشخصية ،مما يعيق سير العمل التشريعي، فكان لا بد من نص دستوري ينبِّه المجلس إلى ضرورة عدم التباطؤ في إقرار القوانين العاجلة التي تقتضيها المصلحة العامة .[٧]

غير أنَّ البعض اعتبر هذا النص تعدِّيا على اختصاص السلطة التشريعية، ويقوم بإعطاء السلطة التنفيذية صلاحية خطيرة في حال أسرفت في استعمالها.

---

[٧] قرار مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر في ١/٥/ ١٩٥٩ – المجموعة الإدارية للإجتهاد والتشريع – العدد الأول – السنة الرابعة – لا ذكر لدار النشر – بيروت – ١٩٦٠ – ص ٣.

[٧] المستشار عبده عويدات – النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم – منشورات عويدات – بيروت – ١٩٦١– ص ٥٣١.

إلاَّ أنَّه لإمكان السلطة التنفيذية استعمال هذا الحقّ لا بدّ من توفّر شروط نستخلصها من نصّ الدستور وهذه الشروط هي:

الشرط الأول: كون مشروع القانون المحال على المجلس النيابي له صفة الإستعجال.

وهذا يفرض أن يكون هناك ظروف لا تحتمل إنتظار الوقت الذي يلزم السلطة التشريعية لإقرار القوانين. وقد حصل خلاف بين الفقهاء حول السلطة الصالحة لتقدير صفة الإستعجال. فالبعض اعتبر أنَّ السلطة التشريعية هي الصالحة للبتّ في صفة الإستعجال لأنها السلطة الأولى صاحبة الحقّ في التشريع، بينما ذهب البعض الآخر إلى أن الدستور قد ترك للحكومة وحدها تقدير صفة الإستعجال، إذ قرّر المشرّع الدستوري في هذا الخصوص، اختصاصاً استثنائياً للسلطة التنفيذية كان يدخل من حيث الأصل في مجال عمل السلطة التشريعية .[٨] [٧]

غير أنه بالعودة حرفياً إلى نصّ المادة ٥٨ من الدستور نرى أنَّ المشرّع ترك حقّ تقدير كون مشروع القانون مستعجلاً للحكومة.

وهنا نؤيّد هذا الإتجاه الفقهي،عملاً بقاعدة " لا اجتهاد في معرض النصّ"، ذلك أن صفة الإستعجال صلاحية أناطها الدستور بمجلس الوزراء، ولا تعتبر تعدّياً على صلاحيات السلطة التشريعية.

الشرط الثاني: أن تشير الحكومة إلى كون مشروع القانون مستعجلاً بمرسوم الإحالة إلى مجلس النواب.

يعزّز هذا الشرط رأي الفقهاء القائل بأن مسألة صفة الإستعجال يعود للحكومة وليس لمجلس النواب.

الشرط الثالث: عدم قيام المجلس النيابي ببتّ مشروع القانون المعجَّل خلال مدة أربعين يوماً.

حدَّد تعديل النصّ الدستوري بدء مهلة الأربعين يوماً بعد إدراج مشروع القانون في جلسة عامة وتلاوته فيها. ويتّضح لنا من خلال ذلك أنه بإمكان رئيس مجلس النواب تعطيل سريان أحكام المادة ٥٨ من الدستور بعدم طرح مشروع القانون أو بتأجيل طرحه أو المماطلة بدراسته من قبل اللجان المختصّة.

عدّلت المادة ٥٨ عام ١٩٢٧ وثمّ في عام ١٩٩٠، ويبدو أن التعديل الأخير قد نقل الخلل التطبيقي في هذه المادة من جهة إلى أخرى. فبينما كان سوء التطبيق في السابق يقتصر على السلطة التنفيذية واستغلالها لهذا النصّ، بغية إصدارها القوانين المعجّلة التي مضى على إحالتها إلى مجلس

[٧] المستشار أنور الخطيب – الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية – مرجع سابق – ص ٤١٥.

النواب أكثر من ٤٠ يوماً بموجب مراسيم اشتراعية إذ كانت تحيل مشاريع القوانين بصفة المعجّل لتنشرها لاحقاً بموجب مراسيم، جاء تعديل عام ١٩٩٠ ليمنح السلطة التشريعية، وتحديدا رئيس المجلس من خلال صلاحياته المنصوص عليها في الدستور وفي النظام الداخلي لمجلس النواب، السلطة الأستنسابية في التوقيت كما أوردنا أعلاه. غير أنه في المبدأ يجب ألا تستغلّ نصوص المواد الدستورية لتثير إشكالية بين السلطات الدستورية. وهنا نرى من واجب المشرّع الدستوري إقرار نصّ واضح من شأنه حسم الجدل حول حساب مهلة سريان الأربعين يوماً المنصوص عليها في الدستور، إذ أبقى الباب مفتوحاً أمام عدم تحديد مهلة ملزمة تفرض على هيئة مكتب المجلس ورئيسه حول إدراج مشروع القانون على جدول أعمال أول جلسة عامة، ناهيك عن ضرورة حسم كيفية قطع هذه المهلة دستورياً عند إحالة المشروع خلال دورة تشرين الأول المخصصة دستورياً لمناقشة الموازنة قبل أي عمل آخر، وهذا ما يستوجب برأينا التوضيح، منعاً لأي جدل قد يطرأ مستقبلاً.

أما بالنسبة لطبيعة القوانين المعجّلة فقد كان مجلس شورى الدولة يعتبرها من قبيل الأعمال التشريعية التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمامه، إلاَّ أنَّه عاد وعدل عن اتجاهه السابق واعتبر مراسيم القوانين المعجلة أعمالاً إدارية محضة، معتمداً بذلك على المعيار الشكلي لكونها صادرة عن الحكومة[٨]، وهي بذلك حسب وصفه قابلة للطعن بسبب تجاوز حد السلطة[٨].

رابعاً: إصدار مراسيم مكمّلة أو معدّلة للقوانين

هذه المراسيم هي عبارة عن قوانين يقرّها المجلس النيابي بناء على اقتراح الحكومة، ويفوض فيها الحكومة تعديل القوانين القائمة أو إكمالها بواسطة مراسيم تنظيمية. ومن الأمثلة على هذه المراسيم القانون رقم ٦٦/٧ الذي أجاز للحكومة خلال مهلة سنة من تاريخ نشره تعديل وإكمال التشريع العام والخاص المتعلق بالمصالح المستقلة وسائر المؤسسات العامة الرسمية التابعة للدولة أو البلديات، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء وغايتها إعادة تنظيم هذه المصالح.

ولا تُخفى خطورة مثل هذه المراسيم ذلك أن المراسيم الإشتراعية تخضع لشيء من الرقابة اللاحقة من قبل السلطة التشريعية، بينما المراسيم المتعلقة بتكملة أو تعديل القانون لا تخضع لأي رقابة .

---

[٧] جان كلود دوانس –Jean-Claude DOUENCE – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الثاني– كانون الثاني ١٩٧٣ – ص ٤٥، ٤٦.

[٨] قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨ الصادر بتاريخ ١٩٧٠/١٢/٩ رقم الدعوى ٤٠٥٤ – ٦٤، المجموعة الإدارية للإجتهاد والتشريع – العدد ٣ – السنة الرابعة عشر – لا ذكر لدار النشر – بيروت – ١٩٧٠ – ص ١٦٣.

[٨] د. إدمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٧٧٩.

أما بالنسبة لطبيعة هذه المراسيم فالرأي الأرجح يعتبرها أعمالا إدارية خاضعة لرقابة مجلس شورى الدولة لا سيَّما بسبب انعدام رقابة السلطة المشترعة وتصديقها عليها.

خامساً: مشاركة الحكومة في عمليّة تعديل الدستور

نصّت المادة ٧٦ من الدستور على أنه يمكن إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية، على أن تقوم الحكومة بتقديم مشروع القانون إلى مجلس النواب، كما نصّت المادة ٧٧ على حقّ النواب في المبادرة بإقتراح تعديل الدستور على أن تقوم الحكومة بوضع مشروع التعديل.

وبالتالي يكون لرئيس الجمهورية حقّ اقتراح تعديل الدستور لكن شرط قيام الحكومة اللبنانية بتقديم مشروع القانون إلى مجلس النواب، كما يمكن للنواب المبادرة في اقتراح التعديل، إلا أنه في الحالتين يبرز دور الحكومة بضرورة وضعها مشروع التعديل.

كما يبرز دور الحكومة في الإعتراض على اقتراح التعديل، فإذا طلب منها البرلمان وضع مشروع التعديل، تستطيع خلال مهلة أربعة أشهر رد التمنّي إلى البرلمان لإعادة النظر فيه، وذلك بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية ويوقَّع من رئيس الحكومة بناء على اقتراحها. وفي هذه الحالة إذا ما أصرّ المجلس على الحكومة بوضع مشروع التعديل بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع أعضائه، فلرئيس الجمهورية إجابة طلب المجلس النيابي أو الطلب من مجلس الوزراء حلّه وإجراء انتخابات نيابية جديدة، هذا في حال طلب المجلس النيابي وضع مشروع تعديل.

أما في حال إقرار نص مشروع التعديل من قبل السلطة التشريعية وإحالته إلى السلطة التنفيذية لإصداره ونشره، فللحكومة حق الإعتراض على ذلك وفقاً للفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور التي اعتبرت تعديل الدستور من المواضيع الأساسية التي تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة.

سادساً: المساهمة في التشريع الذي يدخل ضمن الصلاحية الماليّة لمجلس النواب

يرتكز دور الحكومة بالمساهمة في التشريع المالي الذي هو من صلاحية السلطة الإشتراعية، في إعدادها لمشروع الموازنة الذي تقوم السلطة الاشتراعية بدراسته والتصويت عليه، كأي مشروع قانون، وذلك ضمن الشروط المحددة قانوناً، كما وأعطى الدستور للحكومة إمكانية إصدار مشروع الموازنة بمرسوم في حالة محددة وضمن شروط معينة.

وقد اعتُبرت الغاية من إعطاء السلطة التنفيذية حقّ المساهمة في التشريع المالي، الذي هو من اختصاص المجلس النيابي، تأمين استمرارية الدولة والتزاماتها المالية المتعلّقة بإقرار الموازنة العامة السنوية للدولة، ومواجهة النفقات الطارئة عند حدوث ظروف تلزم بفتح اعتمادات استثنائية .[٢]

هذا ونلاحظ ممَّا أوردناه أعلاه وجوب البحث في الأمور التالية:

- مساهمة الحكومة في إعداد مشروع قانون الموازنة وإقراره من قبل مجلس النواب.
- إصدار مشروع الموازنة بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية بناء على قرار من مجلس الوزراء.
- فتح الاعتمادات الاستثنائية.

١- مساهمة الحكومة في إعداد مشروع قانون الموازنة وإقراره من قبل مجلس النواب

نصّت المادة ٨٣ من الدستور على أنَّه كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً.

يُعرّف قانون المحاسبة العمومية في لبنان والموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم الصادر في ١٩٦٣/١٢/٣٠ الموازنة بأنها صك تشريعي تُقدَّر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق.

نستنتج من النص الوارد بتعريف الموازنة، ومن نصّ المادة ٨٣ من الدستور، التطبيق الأمثل للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يظهر في إطار فصل السلطات بين سلطة تطرح مشروع موازنة كونها الأكثر علماً وخبرة في مجال تقدير الواردات والنفقات التي تدخل في صلب اختصاصها ، وبين سلطة تناقش المشروع لتعطي أو تحجب على أساسه موافقتها.

أما بالنسبة للمراحل التي يمرّ بها إعداد المشروع حتى التصويت عليه فيمكن إيجازها بالنقاط التالية:

- تُعدّ كل وزارة موازنة السنة التالية بوضع جداول بنفقاتها المرتقبة مرفقة بالمستندات اللازمة ثم ترسلها إلى وزارة المالية.
- تُعِدّ وزارة المالية مشروع موازنة وترسله إلى مديرية الموازنة وتنفرد بوضع تقديرات الواردات العمومية للسنة التالية.

---

[٨] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٧٢٦.

[٨] د. خطار شبلي – علوم مالية وتشريع مالي – دار المنشورات الحقوقية – مطبعة صادر– بيروت – الطبعة الخامسة – ١٩٩٤ – ص ٧٦.

- تقوم وزارة المالية بتسلُّم مشاريع موازنات الوزارات وتقوم مديرية الموازنة بتدقيقها وتناقشها مع الوزارات لتحقيق التوازن بين النفقات والواردات [٤].
- ترفع مديرية الموازنة تقريرها إلى وزارة المالية التي تقوم بعرض مشروع الموازنة العامة بصيغته النهائية على مجلس الوزراء، قبل أول أيلول من كل سنة لإحالته إلى المجلس النيابي بهدف التصديق عليه.
- يرسل وزير المالية بياناً يسمى "خطاب الموازنة" إلى المجلس النيابي قبل أول تشرين الثاني يتضمن عرضاً للأوضاع الاقتصادية وتبياناً للمبادئ التي اعتمدتها الحكومة في إعداد مشروع الموازنة.
- يقوم مجلس الوزراء بدراسة مشروع قانون الموازنة للبت فيه إما بالموافقة عليه أو تعديله تمهيداً لإحالته إلى مجلس النواب قبل خمسة عشر يوماً من بداية العقد العادي الثاني للمجلس.
- يُبلَّغ أعضاء اللجان مشروع الموازنة العامة فور وروده إلى المجلس وتجري عملية درس المشروع في لجنة المال والموازنة قبل مناقشته من قبل المجلس، وتدعو هذه اللجنة جميع لجان المجلس قبل يومين على الأقل لحضور اجتماعات درس المشروع وإبداء الاقتراحات والتصويت [٥].
- تقوم اللجنة بالتحقق من الأرقام والوثائق وترفع تقريراً إلى مجلس النواب لمناقشته في الهيئة العامة.
- أثناء الجلسة العامة لمناقشة مشروع الموازنة يستمع المجلس إلى بيان وزير المالية وإلى تقرير لجنة المال ويبدأ النواب بالمناقشة العامة [٦].
- يجوز للمجلس النيابي إلغاء أو تخفيض الاعتمادات في مشروع الموازنة، ويجوز له النقل من فصل إلى فصل، أو من باب إلى باب.
- يجري التصويت على مشروع الموازنة وعلى مشاريع القوانين المتعلقة بفتح اعتمادات استثنائية بنداً بنداً.
- يصدّق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب ثم على موازنة النفقات ثم قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات.

تجدر الملاحظة إلى أن المادة ٨٤ من الدستور قد نصّت على أنه لا يجوز للمجلس من خلال المناقشة بالموازنة ومشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في

---

[٨] د. فوزي عطوي – المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – ٢٠٠٣– ص ٣٩٢ وما يليها.

[٨] عدنان ضاهر – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الحادي والخمسون – حزيران ٢٠٠٤ – ص ٥٩.

[٨] د. خطّار شبلي – علوم مالية وتشريع مالي – مرجع سابق – ص ٩٧.

مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المطروحة. غير أنه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرّر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة.

والغاية من منع المجلس من زيادة الاعتمادات تكمن في أن النواب عادة ما يقترحون زيادة الإعتمادات لإرضاء ناخبيهم دون مراعاة إمكانيات الدولة.

٢- إصدار مشروع الموازنة بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية بناء على قرار من مجلس الوزراء

نصّت المادة ٨٦ من الدستور بعد تعديلها بالقانون الدستوري عام ١٩٩٠ على أنّه إذا لم يبتّ مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، فلرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة. وإذا انتهى العقد الاستثنائي ولم يبت المجلس نهائياً في مشروع الموازنة، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلاَّ إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل. على أنه في مدة العقد الاستثنائي تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والعائدات كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً وتضاف إليها ما فُتِح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة، وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية.

غير أنَّه من الناحية التطبيقية لم تلجأ الحكومة إلى مثل هذه الصلاحية مرات متعددة، ورغم تأخر مجلس النواب عن إقرار مشروع الموازنة كانت مناقشة المشروع تستمر حتى بداية دورة آذار العادية .

وقد اعتبر الفقه الدستوري أن إصدار الموازنة بمرسوم، بناء على قرار من مجلس الوزراء، لا يُعدّ إنتهاكاً لصلاحية مجلس النواب، بل وسيلة لحثّه على عدم التباطؤ في مناقشتها وإقرارها، لاسيما أن المهلة التي حدّدها الدستور للمجلس لمناقشة مشروع الموازنة وإقراره تعطيه مُتسَّعا من الوقت لدراسة شاملة، ففي حال تقاعسه عن القيام بواجباته، فإن ضرورة تأمين إستمرارية الدولة تفرض إعطاء مجلس الوزراء صلاحية اتخاذ القرار بإصدار مشروع الموازنة بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية.

٣- فتح الإعتمادات الاستثنائية

---

[٨] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٧٢٩.

من الأمور البديهية عدم قدرة الحكومة على إجراء تعديل في الموازنة وفقاً لمنشئها، وإلّا لما كان الدستور فرض موافقة المجلس النيابي على مشروع الموازنة الذي تعدّه.

غير أنه في بعض الحالات قد تستجدّ ظروف طارئة في أثناء تنفيذ الموازنة تقضي بمصاريف جديدة غير تلك التي تضمنها مشروع الموازنة مما يستوجب اعتماد أموال جديدة، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل حول وجوب أن يتمّ ذلك بقانون خاص صادر عن المجلس النيابي، أم أنه يمكن الاكتفاء بموافقته على فتح إعتمادات إستثنائية؟ وإجابة عن ذلك نصت المادة ٨٥ من الدستور على أنه لا يجوز فتح اعتماد استثنائي إلا بقانون.

ولكن هذه المادة نصَّت في الوقت ذاته على استثناء يمكن من خلاله فتح إعتماد إستثنائي بدون قانون خاص صادر عن مجلس النواب، فاعتبرت أنه إذا ما دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة يتَّخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح إعتمادات استثنائية أو إضافية وبنقل إعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يُحدّد في قانون الموازنة، ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم بعد ذلك .[٨]

هذا ونرى أن التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ أعطى المجلس النيابي صلاحية تحديد الحدّ الأقصى للإعتمادات الاستثنائية أو الإضافية أو الملحوظة في احتياط الموازنة، بهدف دفع الحكومة إلى تقديم موازنة مدروسة، وبهدف الحدّ من نقل الإعتمادات من احتياط الموازنة، لما في ذلك من تهرّب للحكومة من الرقابة المالية البرلمانية.

الفقرة الثانية: في مساهمة رئيس الجمهورية في أعمال السلطة التشريعية

تستند مساهمة رئيس الجمهورية في أعمال السلطة التشريعية على مبدأ دستوري راسخ في دساتير الأنظمة البرلمانية والمعروف بصلاحية الرقابة الشائعة على القوانين التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفته حامي الدستور والساهر عليه ودوره المحوري في تعديل الدستور. وعلى هذا الأساس نرى أن الصلاحيات التي سيتمّ تعدادها لاحقاً، إنما تدخل في هذا المفهوم. أضف إلى ذلك صلاحياته بدعوة المجلس النيابي للإنعقاد من أجل إقرار قوانين من شأنها المساهمة في حسن سير أعمال الإدارة،وعلى هذا الأساس يمكننا تفنيد هذا الدور المذكور آنفا من خلال المهام التالية:

١- إصدار القوانين ونشرها.
٢- إعادة القانون إلى مجلس النواب للنظر فيه ثانية.

[٨٨] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – ص٧٦٨ .

٣- إحالة مشاريع القوانين إلى مجلس النواب.
٤- إقتراح إعادة النظر في الدستور.
٥- دعوة السلطة الإشتراعية إلى عقد دورات استثنائية.
٦- تأجيل دورات إنعقاد المجلس العادية.

أولاً: إصدار القوانين ونشرها

إذا كان إقرار القوانين من صلاحية السلطة التشريعية، غير أن هذا الإقرار لا يكون نافذاً بحدّ ذاته إلا باقترانه بعمليتين هما الإصدار والنشر، وهما من اختصاص رئيس الجمهورية في لبنان، كما في أي بلد ذات نظام برلماني.

وعملية الإصدار تقوم بتثبيت القانون لإعطائه القوة التنفيذية ، أما النشر فهدفه إعلان[٩] وجود القانون رسمياً.

وقد نصّت المادة ٥١ من الدستور على أنَّه يصدر القانون بمرسوم يحمل توقيع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين.

هذا وفرضت المادة ٥٦ من الدستور على رئيس الجمهورية نشر القوانين الموافق عليها خلال مدة شهر بعد إحالتها إلى الحكومة. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً خاصاً بوجوب الاستعجال بنشرها فيجب عليه أن ينشرها في خلال خمسة أيام، هذا في حال لم يستعمل حقه بطلب إعادة النظر فيها. وتجدر الإشارة إلى أنَّ المرسوم الاشتراعي رقم ٩، الصادر بتاريخ ١٩٣٩/١١/٢١ قد نصّ على أن القوانين والمراسيم تصبح مرعية الإجراء في اليوم الثامن الذي يلي نشرها في الجريدة الرسمية.

إنَّ صلاحية رئيس الجمهورية،كما نستخلص مما سبق، تنحصر في إصدار القانون ونشره، فلا يمكنه أن يتدخّل بنصوص هذه القوانين أو أن يجري تعديلاً عليها كما نصّت المادة ٥١ في الدستور، والغاية من توقيعه على هذه القوانين هي إضفاء مزيد من الشرعية عليها، لكونه الرئيس الأعلى للبلاد ورمز الوطن.

إن دور رئيس الجمهورية في مسألة اعتماد القوانين التي يقرّها مجلس النوّاب طبقاً لإختصاصه الدستوري، ليس دوراً عادياً، بمعنى أن الإصدار والنشر هما وسيلة تكميلية لجعل القانون نافذاً، بل هو دور جوهري في هذه القضية، وهذا ما أشار إليه بعض الفقه الفرنسي في معرض مناقشته المادة ١٠ من

---

[٨] د. إدمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ١٢٤.

[٩] الدستور الفرنسي التي تتطرق إلى الإصدار والنشر حيث رأى Jėan Massot " إنه من الضروري تدخّل سلطة غير السلطة التشريعية للتأكّد من أن القانون مطابق للإجراءات الدستورية"، وذلك لكي لا تضطر هذه السلطة، في حال تحقّقها من وجود ما يخالف الدستور في القانون مدار البحث، من اللجوء إمّا لإعادته إلى مصدره أو الطعن به أمام المجلس الدستوري.

لقد عُدّلت المادة ٥١ من الدستور عام ١٩٢٧، ثمّ في عام ١٩٩٠، والتعديل الأخير قضى بإدخال فقرة جديدة وهي " وفق المهل المحدّدة في الدستور"، قاصداً بذلك مهلة الشهر التي حدّدتها المادة ٥٦ لرئيس الجمهورية، لمنعه من وضع القوانين المصدّقة من قبل مجلس النواب في درج مكتبه دون نشرها. لكن هذا الإلزام اقتصر على رئيس الجمهورية دون أن يشمل رئيس مجلس الوزراء، الشريك الأساسي في التوقيع مع رئيس الجمهورية على كافة الأعمال الصادرة عنه (المادة ٥٤ من الدستور)، إذ من غير الجائز وجود مثل هذا التناقض في النصّ الدستوري. وبرأينا فإنّ هذا الإلزام ليس ضرورياً، طالما أن بمقدور الرئيس تعطيل القانون من خلال اللجوء إلى حقّه الدستوري بردّه أو الطعن بدستوريته أمام المجلس الدستوري.

ثانياً: إعادة القانون إلى مجلس النواب للنظر فيه ثانية

أعطت المادة ٥٧ من الدستور لرئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره، واعتبرت أنه لا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقّه هذا يصبح في حِلّ من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشته وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته، يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره.

نستنتج من المادة السابقة أهمية الدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية حيث اشتُرط لإلزام رئيس الجمهورية بإصدار القانون الذي طلب إعادة النظر به، إقراره في المجلس النيابي بالغالبية المطلقة لمجموع أعضائه.

وتجدر الإشارة إلى أنَّ دور مجلس الوزراء في موضوع إعادة النظر بالقانون محدَّد، ومحصور فقط بإطلاعه من قبل رئيس الجمهورية على طلب إعادة النظر بالقانون ، إلا أن مرسوم إعادة النظر بالقانون يجب أن يشترك في التوقيع عليه رئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون.

[9] François Luchaire – La Constitution…op.cit.p. 399

[٩] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٦٤٠.

ويلاحظ من الناحية العملية عدم حصول إقرار القوانين بالغالبية المطلقة واعتبارها نافذةً حكماً من قبل البرلمان إلاّ مرات نادرة جداً، وذلك لأن أسباب الرد من قبل رئيس الجمهورية غالباً ما تكون جدّية ومقنعة.

ثالثاً: إحالة مشاريع القوانين إلى مجلس النواب

أعطت الفقرة السادسة من المادة ٥٣ من الدستور رئيس الجمهورية صلاحية إحالة مشاريع القوانين التي تُرفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب، وقد ألزمته بإحالتها بمرسوم يوقّع عليه مع رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصين خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع مرسوم مشروع القانون رئاسة الجمهورية، وله خلال هذه المدة حقّ الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر فيه. وهذا أمر منطقي كون الرئيس لم يعد الرئيس الأساسي لمجلس الوزراء، كما أنه لا يحقّ له التصويت عندما يترأس الجلسة.

رابعاً: إقتراح إعادة النظر في الدستور

نصّت المادة ٧٦ من الدستور على إمكانية إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية وتقديم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب. وقد ألزمت المادة ٥٤ من الدستور موافقة مجلس الوزراء على اقتراح التعديل نظراً لخطورة النتائج التي قد يسفر عنها .

وبعد إعداد مشروع التعديل من قبل الحكومة أوجبت المادة ٦٤ من الدستور أن يشترك في التوقيع على مرسوم إقتراح التعديل رئيس الحكومة.

خامساً: دعوة السلطة الاشتراعية إلى عقد دورات استثنائية

حدَّدت المادة ٣٢ من الدستور اجتماع مجلس النواب في عقدين عاديين في كل سنة، وعيّنت موعد ابتدائهما وانتهائهما، كما وأضافت المادة ٣٦ إمكانية رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة على دعوة مجلس النواب إلى عقد دورات إستثنائية، وذلك بمرسوم يحدّد افتتاحها واختتامها وبرنامجها. كما ألزمت رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب إلى عقود إستثنائية في حال طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه.

نقول هنا لو أنّ المشرّع الدستوري عدّل مواقيت اجتماع مجلس النوّاب وألغى العقدين أسوة بما قامت به كلّ الدول ذات النظام البرلماني، ومن بينها فرنسا، حيث أصبح البرلمان يجتمع في عقد واحد يبدأ مع بداية شهر تشرين الأول وينتهي في نهاية شهر حزيران من العام الذي يلي، هنا تصبح الدعوة

إلى دورة استثنائية خلال العطلة الصيفية ضرورية في حال حصول حدث استثنائي يستوجب تدّخل البرلمان.

هكذا نستنتج أنَّ حقّ الدعوة إلى عقد دورات إستثنائية لمجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية يعود لرئيس الجمهورية وليس لمجلس الوزراء، ولكن على رئيس الجمهورية الاتفاق على ذلك مع رئيس مجلس الوزراء كي يتمّ إصدار المرسوم، وإلا في حال عدم توقيع رئيس مجلس الوزراء على مرسوم الدعوة للدورة الإستثنائية يكون المرسوم مشوباً ببطلان شكلي.

سادساً: تأجيل دورات انعقاد المجلس العادية

تعطي دساتير البلاد الديموقراطية، وخاصة البرلمانية، لرئيس الجمهورية صلاحية تأجيل دورات انعقاد البرلمان العادية. وقد نصّت المادة ٥٩ من الدستور على أنَّه لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً، وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد.

وقد واجهت هذه الصلاحية انتقادات عدّة لاسيّما وأن الظروف التي تمرّ بها البلاد لا تبرّر تأجيل دورة الانعقاد، بل تفرض دعوة المجلس إلى دورات انعقاد استثنائية وحتّى الاستمرار شبه التام بالانعقاد .[9]

البند الثاني: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري

لقد عُرف مونتسكيو بقول شهير "لا ضمانة لحقوق الإنسان بدون رقابة على دستورية القوانين".

وقد نادت معظم الدول الديموقراطية ليس فقط بضرورة الرقابة على دستورية القوانين، بل بوجود هيئة تفصل في صحّة الإنتخابات النيابية التي يعطي فيها الشعب حقّ تمثيله في السلطة للنواب المنتخبين، وكذلك في صحّة الإنتخابات الرئاسية التي يتم فيها اختيار الرئيس الأعلى للبلاد. غير أنَّه في لبنان إختلف الوضع بالنسبة لموضوع الرقابة على دستورية القوانين والفصل في صحّة الإنتخابات قبل التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١ وبعده.

فقبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، كانت المادّة الثانية من المرسوم الإشتراعي الصادر في ١٩٨٣/١٠/٩ تنصّ على أنه لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الإشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور والمعاهدات. هذا وكان نصّا المادتين ٩٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٩ عام ١٩٥٩ و١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة قرّرا أنَّه لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ

[9] د. زهير شكر – الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – مرجع سابق – ص ٦٤٧.

السلطة إلا ضدّ قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أيّ حال قبول المراجعة في ما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية.

وبالتالي نلاحظ من هاتين المادتين أنَّه لم يكن هناك فقط عدم وجود لهيئة تراقب دستورية القوانين، بل كان هناك نصوص صريحة تحول دون هذه الرقابة [٣].

أمّا بالنسبة للرقابة على صحة الإنتخابات النيابية فكان الدستور يعطي هذا الحق للمجلس النيابي.

هذا ما كان الوضع عليه قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، أمَّا بعده فقد نصت المادة ١٩ من الدستور على إنشاء مجلس دستوري مهمَّته البتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات النيابية والرئاسية ومراقبة دستورية القوانين. وفرضت هذه المادة تحديد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفيّة تشكيله ومراجعته بموجب قانون.

وبتاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ صدر قانون إنشاء المجلس الدستوري تحت الرقم ٢٥٠. وقبل الدخول في تفاصيل هذا القانون نقول إن تأخّر صدور القانون بعد ثلاث سنوات ونصف من تعديل الدستور وتضمين المادة ١٩ منه إنشاء مجلس دستوري، دليل واضح على أن الطبقة السياسية لم تكن راغبة قي استحداث هذا المجلس، كي لا يكون حجر عثرة بوجه قوانينها المخالفة للدستور.

لقد نصّت المادة الثانية من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠، والمعدَّلة بموجب القانون رقم ١٩٩٩/١٥٠، وكذلك المادة الثانية من النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر بالقانون رقم ٢٤٣ في ٢٠٠٠/٨/٧، على أن يتألّف المجلس الدستوري من عشرة أعضاء يعيّن نصفهم مجلس النواب والنصف الآخر مجلس الوزراء، غير أن البعض اعتبر أنه كان من الأنسب أن يُحصر الانتخاب بأعضاء المجلس النيابي فحسب، لأنَّ العدد الكبير من الأعضاء الذين يتألّف منهم المجلس يشكّل ضمانة أكبر لاستبعاد المحسوبية والتأثير الشخصي على الاختيار . وقد نصَّت المادة الثانية[٤] من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ والمعدلة بالقانون رقم ١٩٩٩/١٥٠، على تعيين مجلس النواب نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري بالأغلبية المطلقة من عدد أعضائه في الدورة الأولى، وبالأكثرية النسبية من أصوات المقترعين في الدورة الثانية، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخباً. ويعيّن مجلس الوزراء النصف بأكثرية ثلثي عدد أعضائه.

---

[٩] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – ص ٩٢٨.

[٩] د. إدمون نعيم – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الثامن – أيلول ١٩٩٣ – ص ١٠١.

هنا تبقى لنا كلمة مختصرة لجهة تعيين اعضاء المجلس الدستوري، ومع تقديرنا للدكتور إدمون نعيم فإننا نرى أنه كان من الأجدى أن تشارك السلطة القضائية في عملية الإختيار، كونها سلطة دستورية موازية للسلطتين التشريعية والتنفيذية، وبهذا نكون قد أبعدنا التأثير السياسي على اعضاء المجلس الدستوري من خلال تسميتهم من قبل السلطات السياسية فقط.

وقد تمّ حصر الفئات التي يمكن اختيار الأعضاء منها بثلاث فئات. تضم الفئة الأولى القضاة السابقين الذين مارسوا القضاء العدلي، أو الإداري أو المالي مدة خمس وعشرين سنة، وأما الفئة الثانية فتضمّ الأساتذة الأصليين، السابقين أو الحاليين في التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون مدة خمس وعشرين سنة، وتشمل الفئة الثالثة المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة مدة خمس وعشرين سنة على الأقل.

حُدّدت ولاية أعضاء المجلس الدستوري بست سنوات غير قابلة للتجديد، وقد انتهت أول ولاية لنصف أعضاء المجلس بعد ثلاث سنوات استثنائياً، وتمَّ تعيين آخرين مكانهم وذلك لتأمين استمرارية عمل المجلس الدستوري والحؤول دون انتهاء ولاية جميع أعضائه دفعة واحدة. و يقوم مجلس النواب ومجلس الوزراء، كلّ ثلاث سنوات، بتعيين عدد من أعضاء المجلس الدستوري المنتهية ولايتهم.

غير أنه من المؤسف جداً الحال الذي وصل إليه المجلس الدستوري الذي يعتبر من أسمى الهيئات ذات الصفة القضائية، وذلك بفعل التجاذبات السياسية التي أدّت إلى تعطيله عن العمل لسنوات، حيث أنه عند انتهاء ولاية خمسة أعضاء منه في إحدى الولايات، اختار مجلس النواب ثلاثة أعضاء، غير أن مجلس الوزراء لم يعين العضوين الباقيين اللذين كان لا بد من تعيينهما، ليحلف الأعضاء الخمسة الجدد اليمين ويبدأون ممارسة عملهم. لكنّ قانون إنشاء المجلس لحظ وجوب استمرارية عمل الأعضاء لحين تعيين بدلاء عنهم من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إزاء هذا الواقع المرير، قرّر المجلس الدستوري بتشكيلته السابقة، بمن فيها من أعضاء انتهت ولايتهم، الاستمرار بممارسة دوره في الفصل في الطعون المرفوعة إليه نزولاً عند مبدأ دوام سير المؤسسات الدستورية [٩]، إلا أنَّ ما صدم المجلسْ الدستوري هو صدور القانونْ رقم ٢٠٠٥/٦٧٩ الذي نصّ في مادته الوحيدة على أن يؤجّل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتمّ استكماله، مما يفيد أن مجلس النواب حجب بهذا القانون عن المجلس الدستوري ممارسة اختصاصه حتى استكماله.

[٩] د. فوزت فرحات – مجلة الحياة النيابية – المديرية العامة للدراسات والأبحاث – مجلس النواب اللبناني – بيروت – المجلد الخامس والستون – كانون الأول ٢٠٠٧ – ص ٦٥.

وقد أخذ الفقه وعدد من النواب وحتى المجلس الدستوري على هذا القانون أنه مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات، ويهدر استقلالية المجلس الدستوري كهيئة مستقلة، كما يخالف مبدأ استمرارية المؤسسات الدستورية المنبثقة من مبدأ استمرارية المرفق العام.

وفي ختام هذا الشرح المتعلّق بالمجلس الدستوري نقول، وبكلّ صراحة، إن الإرادة الخفيّة للسلطة السياسية هي من أوصلت هذا المجلس إلى الشلل الذي يعيشه، وآخر دليل على ذلك هو عدم إصداره قراره المتعلّق بالطعن بتعديلات قانون الإنتخاب، استنادا إلى المادة ١٨ من قانون المجلس التي تعتبر بمثابة قنبلة موقوتة ضمن صلاحياته، والتي لا مثيل لها في كل قوانين القضاء الدستوري في العالم، إذ أن المشرّع اللبناني قد دسّها عن قصد عندما أورد فيها أنه إذا انقضى شهر على تقديم الطعن، ولم يصدر القرار، يعتبر القانون المطعون فيه دستورياً ومعمولاً به. نعم إلى هذا الحدّ عملت السلطتان التشريعية والتنفيذية في لبنان على إضعاف دور المجلس الدستوري، وهذا ما ندرجه في خانة التعاون الهادف إلى منع قيام دولة القانون في لبنان.

الفصل الثاني

تفويض الحكومة

حق التشريع في الحقل الجمركي

القاعدة العامة المطبّقة في مجال الضرائب والرسوم، هي ضرورة قبول الضريبة من قبل الشعب ، وهذا ما أكّدته المادة ١٤[٦] من شرعة حقوق الإنسان التي نصّت على أن " للشعوب الحق في المراقبة شخصيا أو بواسطة ممثليهم، لمعرفة ضرورة الحاجة للمساهمة في دفع النفقات العامة والموافقة عليها، ومراقبة طرق استعمالها وتحديد معدلها ووعائها وطرق جبايتها ومدتها".

فمشروعية الضريبة،إذا، تقتضي ألا يخالف النصّ القانوني الذي يفرضها ويحدّد أسسها القواعد الدستورية الموضوعية والإجرائية، وأن تقرّها السلطة المختصة أي السلطة التشريعية التي تمثل سلطة الرقابة وإقامة التوازن بين الحقوق والحريات الفردية وبين حقوق الخزينة العمومية [٧]. فالسلطة التشريعية هي التي تحدّد مسار الضريبة التي تعتبر مظهرا من مظاهر سيادة الدولة، ويقتضي أن يتمّ فرضها من خلال إصدار قانون يعبّرعن سيادة الدولة، ويمنح اختصاص تقرير الضرائب إلى السلطة المختصة بإصدار القوانين ؛ وعملا بالمبدأ الأساسي مِن مبادىء القانون العام القائل بأن "لا ضريبة بدون نص"، كرّس الدستور اللبناني هذا المبدأ في مادتيه ٨١ و٨٢ اللتين نصّتا على أن: "تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز احداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء." و "لا يجوز تعديل ضريبة أو الغاؤها إلا بقانون."

بالعودة إلى القواعد الدستورية، الواردة في مقدمة الدستور اللبناني، نرى أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية والنظام فيه " قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها" و " تتولّى السلطة

---

[6] J–J. Bienvenu, Th. Lambert, L. Vapaille – Droit Fiscal – P.U.F – 5eme édition– Paris 2021– p : 22

« Leprincipe historique du consentement de l’impôt implique que le peuple et ses représentants soient exclusivement compétents pour fixer la règle d’impôt et autoriser son exécution… »

[٧] محمود ابراهيم القلموني– المنازعة الضريبية في إطار الضريبة العامة على المبيعات– دار الجامعة الجديدة للنشر– الإسكندرية – ١٩٩٨– ص: ٧٦–٧٧

[٩] محمد علوم محمد علي المحمود– الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية المقارنة – منشورات الحلبي الحقوقية – الطبعة الأولى– بيروت – ٢٠١٠– ص: ٥٤.

المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب" (المادة ١٦)، في حين " تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. وهو يتولّاها وفقاً لأحكام هذا الدستور" (المادة ١٧)، وبالتالي فإنه لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلّى عن صلاحياته الدستورية، وبخاصة في المواضيع المحجوزة لإختصاصه، – سبق وأشرنا إلى ذلك وفق رأي العلامة ادمون رباط –كما أنه على كل سلطة دستورية أن تمارس صلاحياتها الدستورية بنفسها، ولا يجوز لها أن تفوضها إلى سلطة أخرى إلا إذا سمح الدستور بهذا التفويض.

شذوذا عن هذا المبدأ، عمدت المجالس النيابية المتعاقبة، منذ الإستقلال وحتى يومنا هذا، إلى تفويض الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، وأجازت لها، في ما يتعلّق بالتعريفات الجمركية، ممارسة هذا الحق مباشرة أو إنابة المجلس الأعلى للجمارك أن يمارسه، الأمر الذي دفعنا إلى تناول هذا التفويض من ناحيته الدستورية، والشروط الواجب توفرها لصحّته، ومدى ملاءمته لواقع وطبيعة العمل الجمركي في لبنان.

سنتناول أولاً مسألة البحث في صلاحيات السلطة التشريعية في لبنان وتفويض صلاحياتها وشروط صحة التفويض التشريعي، لننتقل من ثمّ إلى التعريف بإدارة الجمارك وطبيعة النصوص التي ترعى عملها وطابع الرسوم الجمركية ودور التعريفة الجمركية وتفويض الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي وإنابتها المجلس الأعلى للجمارك ممارسة هذا الحق في ما يتعلق بالتعريفة الجمركية.

البند الأول: السلطة التشريعية وتفويض الصلاحية

الفقرة الأولى: بمن تناط السلطة التشريعية في لبنان؟

إن سلطة التشريع،هي سلطة أصيلة ومطلقة، وقد حصرها الدستوراللبناني بهيئة واحدة دون غيرها، هي مجلس النواب، على ما جاء صراحة في المادة ١٦ من الدستور . غير أن إناطة السلطة المُشترعة بهيئة واحدة لا يجعل من القوانين التي تصدر عنها بالمرتبة نفسها أو يخضعها للاصول ذاتها. فغالبا ما تعمد الدساتير إلى التمييز ما بين القوانين، فتخصّ بعضها بأهمية تفوق الأخرى، ويتمظهر هذا التمييز على أساس الإجراءات الواجب إعتمادها عند إصدار القوانين الأساسية، أو على أساس تحديد وحصر الموضوعات التي يعتبرها الدستور ذات أهمية خاصّة، تسمو على سائر القوانين.

لم ينصّ الدستور اللبناني صراحة على تراتبية القوانين، رغم أخذه بها، والدليل على ذلك فرضه أصولا خاصة لإقرار بعض مشاريع القوانين، وفق ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ : "...أمّا

[٩] عصام نعمة اسماعيل – النظام السياسي والدستور اللبناني – منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب – بيروت – ٢٠١٨– ص: ٢٣٣.

المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. ويعتبر مواضيع اساسية ما يأتي:

تعديل الدستور، ... الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة،...اعادة النظر في التقسيم الإداري، ... قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية... ."

المفارقة هنا أن الدستور لم يحسم أو يحدّد كيف يكون قانون الجنسية أو قانون الإنتخاب أو قانون الأحوال الشخصية أو إعادة النظر في التقسيم الإداري أو الإتفاقيات الدولية من صلاحية مجلس الوزراء، في الوقت الذي أناط الدستور، صراحة، هذه الصلاحية بمجلس النواب؟! حيث ورد في المادة ٣ من الدستور: " لا يجوز تعديل حدود المناطق الإدارية إلا بموجب قانون"، ونصّت المادة ٦ منه على " ان الجنسية اللبنانية وطريقة اكتسابها وحفظها وفقدانها تحدّد بمقتضى القانون"، وأوردت المادة ٢٤ منه:"يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفاقاً لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء.وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي..." والمبدأ العام الوارد في المادة ١٦، المشار اليه أعلاه، واضح لجهة أن " تتولّى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب".

تأسيساً على ما تقدم، وحيث أن النصوص الدستورية قد وضعت لتطبق، ولا يجوز إسقاطها بالتقادم، أو تعطيلها، يرى بعض الفقه إنه مما لا شك فيه "إن مجلس الوزراء لا يصدر القوانين، وبالمقابل لا يجوز تعطيل نص المادة ٦٥ من الدستور، إنّما يجب استخلاص نية المشترع الدستوري من خلال تفسير النصوص بهدف تطبيقها معا تطبيقا متناغما ومتآلفا في ما بينها دون أي تعطيل أو إستبعاد أو اجتزاء لأي منها.

وهنا، وطالما أن القانون، بما تعنيه كلمة قانون، لا يدخل في صلاحية مجلس الوزراء، إذا فإن قصد المشترع من إدراج هذه القوانين ضمن صلاحيات مجلس الوزراء، إنما هو متّجه نحو المبادرة التشريعية، أي أن إقتراح القانون لا يمكن أن يأتي إلا من قبل الحكومة بموجب مشروع قانون يصدر عن مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين.

وينسجم هذا القول مع المادة ١٨ من الدستور، التي تنصّ حرفيا على ما يلي: " لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق إقتراح القوانين.."، إن هذه المادة المبدئية تشمل في نصّها على المبادرة التشريعية "اقتراح القوانين" و"مشاريع القوانين الصادرة عن مجلس الوزراء". وإذا عطفنا المادة ٦٥ التي منحت مجلس الوزراء صلاحيات في ما خص إقرار تشريعات معينة، على المادة ١٨ المتعلقة بإقتراح القوانين، نستطيع أن نفهم أن قصد المشترع، إنما يتجه إلى حصر المبادرة التشريعية في هذه الموضوعات الأساسية بمجلس الوزراء، ولا يجوز تبعا لذلك أن يتقدم أي نائب بإقتراح قانون يتعلق بها.

وتبعاً لهذا التحليل، نقول بأن الدستور اللبناني، ميّز في الإجراءات بين قوانين عادية وقوانين أساسية، وذلك عبر اتباع الإجراءات الآتية:

١- إن القوانين الأساسية هي الواردة حصرا في المادة ٦٥ من الدستور.

٢- إن المبادرة التشريعية في ما خصّ هذه الموضوعات تصدر حصرا عن مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين.

٣- إن إقرار القانون الأساسي يتمّ في مجلس النواب وفق الأصول العادية."[1]

مع تقديرنا لهذا الرأي الفقهي، إلا أننا نؤكّد أن القوانين كافة، وفق الدستور اللبناني، هي في ذات المرتبة، طالما لم يحدّد هذا الأخير، كما هي الحال في الدستور الفرنسي (المادة ٣٤ منه) التي عدّد فيها القضايا التي تدخل في صلب القوانين التي يصدرها مجلس النواب، وبالتالي اعتبار غالبيتها قوانين أساسية (Lois organiques) تخضع وجوبيا إلى رقابة المجلس الدستوري، دون الحاجة إلى الطعن بها.

الفقرة الثانية: تفويض الصلاحية

لقد فوّض المشترع الدستوري للحكومة وضع بعض مشاريع القوانين التي يبقى إقرارها بيد مجلس النواب، الذي يعود له سلطة إقرارها بالشكل الذي ترد فيه أو تعديلها أو ردّها أحيانا. لكن السؤال الذي يطرح هنا، هل بإمكان المجلس النيابي تفويض صلاحية التشريع، التي خصّه بها الدستور، استثنائيا للحكومة؟

تعني الصلاحيات الإستثنائية أن يقوم مجلس النواب بالتصويت على قانون يجيز فيه لمجلس الوزراء إقرار مراسيم تدخل ضمن الحقل التشريعي، أي أن يقوم مجلس النواب بتفويض صلاحياته التشريعية في مواضيع محددة وضمن فترة زمنية محدودة إلى السلطة التنفيذية، التي تصدر استنادا لهذا التفويض ما اصطلح على تسميته ب " المراسيم الإشتراعية".

يفوّض مجلس النواب الحكومة صلاحية التشريع بقانون يحدّد فيه مجالات هذا التشريع وفترته الزمنية، ووفقا لبعض الفقهاء،لا يُعتبر هذا التفويض تخلياً من مجلس النواب عن دوره، إذ يُمكنه أن يتدخل في كل مرة تتخطى الحكومة المجال المُعطى لها للتشريع ويُلغي المراسيم الإشتراعية التي تتخطى قانون التفويض.

[1] عصام نعمه اسماعيل – المرجع السابق – ص: ٢٣٥

وفق رأي بعض الفقه، إن مبدأ فصل السلطات لا يمنع مجلس النواب، وهو إحدى السلطات الدستورية، من أن يفوّض الحكومة وهي سلطة دستورية أخرى بإصدار تشريعات في مواضيع محددة وخلال مدّة محدودة، إذ إن الأمر جزء من التعاون بين السلطات، وقد نصّت مقدمة الدستور على التعاون بين السلطات على رغم فصلها.

غير أن لرئيس مجلس النواب الحالي رأيا مخالفا إذ أعلن أكثر من مرة رفضه تفويض الحكومة بصلاحيات تشريعية، معتبراً أنّ ذلك يعد مخالفة دستورية إذ لا يحقّ للسلطة التشريعية تفويض صلاحياتها إلى سلطة أخرى من دون نصّ دستوري صريح.

وقد رفض الصلاحيات الإستثنائية منذ حكومة الرئيس رفيق الحريري الأولى سنة ١٩٩٢، وهو شدّد على الأمر بعد تجديد إنتخابه سنة ٢٠٠٥ قائلاً في خطابه أمام المجلس: "إننا في العهود البرلمانية الثلاثة، تصدينا لكل محاولة جرت لمنح صلاحيات إستثنائية لأيّ من الحكومات، وقاومنا كما لم يفعل أيّ مجلس على مساحة الديموقراطيات المعاصرة كل محاولة لتهميش المجلس".

وفي أوّل جلسة تشريعية للمجلس النيابي بعد إنتخابات عام ٢٠١٨، رفض رئيس المجلس إعطاء حكومة الرئيس سعد الحريري أيّ صلاحيات إستثنائية للتشريع في ملف النفايات. وقال: "أيام الرئيس الشهيد رفيق الحريري لم نعط الحكومة صلاحيات إستثنائية في مجال التشريع، ولن نعطيها الآن".

وكرّر رئيس المجلس الموقف نفسه أمام وفد مجلس نقابة الصحافة خلال مشاورات تشكيل الحكومة في ١٣ كانون الثاني ٢٠٢٠، حيث قال: "ليس وارداً عندي إعطاء صلاحيات إستثنائية لأيّ حكومة. الرئيس الشهيد رفيق الحريري طالب بذلك ورفضت. فطالما أن المجلس النيابي قادر ومستعد لتلبية عمل الحكومة فلماذا الصلاحيات الإستثنائية؟ وطالما المجلس الحالي وكافة لجانه تعمل بنشاط، لماذا الإصرار على صلاحيات إستثنائية؟ ".

موقف رئيس مجلس النواب قد يكون الأقرب إلى التمسّك بالنصّ الدستوري، وهو ما يشاطره إياه المجلس الدستوري لجهة التأكيد انه لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلّى عن صلاحياته الدستورية وبخاصة في المواضيع المحجوزة لإختصاصه، وأنه على كل سلطة دستورية أن تمارس صلاحياتها الدستورية بنفسها، ولا يجوز لها أن تفوضها إلى سلطة أخرى، إلا إذا سمح الدستور بهذا التفويض. فهل ثمة دساتير قد نصت على التفويض؟

الفقرة الثالثة: التفويض في بعض الدساتير

في الواقع إن بعض الدساتير التي تبنّت فكرة التفويض التشريعي صراحة عمدت إلى تنظيمها في ثناياها، ومن بين تلك الدساتير نجد الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي نصّ في المادة ٣٨ بأن "للحكومة، في سبيل تنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان تفويضها بأن تتّخذ عن طريق المراسيم، خلال مدّة محدودة، تدابير تدخل عادة في القانون. ويتمّ إقرار المراسيم في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة. وهي تسري بمجرد نشرها ولكنها تصبح لاغية إذا لم يقدم مشروع قانون التصديق عليها إلى البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في قانون التفويض، ولا يمكن إقرارها إلا بشكل صريح وبانتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى لهذه المادة. لا يمكن تعديل المراسيم في المواد الداخلة في مجال التشريع إلا بقانون وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي".

وفي السياق نفسه، نصّ الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة ١٠٨ بأن " لرئيس الجمهورية، عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية، وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي اعضائه، أن يصدر قرارات لها قوّة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدّة محدّدة وأن تُبيّن فيه موضوعات هذه القرارات والاسباب التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

وذهب الدستور المغربي لعام ٢٠١١ إلى تبنّي التفويض التشريعي أيضاً في المادة ٧٠ التي نصّت على أن "يصوّت البرلمان على القوانين.... للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم، تدابير يختصّ القانون عادة بإتخاذها ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدّده قانون الإذن بإصدارها....".

الفقرة الرابعة: شروط صحّة التفويض التشريعي

إذا كان ما تقدّم هو موقف الدساتير من تبنّي فكرة التفويض التشريعي صراحة، فلا بد لنا من بيان أهم الشروط، التي هي في حقيقتها قيود، لممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها في اصدار المراسيم التفويضية وهي كالاتي:

أولاً- الشروط المتعلّقة بظروف ممارسة التفويض التشريعي

يشترط لممارسة التفويض التشريعي وجود ظروف غير اعتيادية، تسوّغ ممارسة هذا الاختصاص وإن لم يشترطه الدستور صراحة[1]، فالوضع الدستوري يقضي بان يكون التفويض لمدّة محدّدة، والتوقيت لا يكون في الظروف العادية وإنما يرتبط بالظروف الاستثنائية. وعليه فإن تطبيق التفويض التشريعي لا بدّ وأن يكون في ظل ظروف غير عادية (استثنائية)[2].

ثانياً: الشروط المتعلقة بالمفوّض والمفوَّض إليه

هنالك شروط لا بدّ من توفّرها في المفوّض،أي البرلمان، الذي يجب أن يكون منعقدا. وانعقاد البرلمان هو ما يميّز حالة المراسيم التفويضية عن غيرها من المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في ظلّ الظروف الاستثنائية، غير أن هذا لا يعني ضرورة استمرار انعقاد البرلمان طول مدّة التفويض[1]. وفضلاً عن انعقاد البرلمان، فلا بدّ ايضاً من صدور الإذن من البرلمان بالتفويض التشريعي، وهو يصدر بشكل قانون يسمّى قانون التفويض، تُتّبع في إصداره الإجراءات التشريعية ذاتها المعمول بها[1]. والبرلمان لا يفوّض الحكومة من تلقاء نفسه لتنظيم المسائل المختصّ بها، وإنّما لا بدّ أن يتمّ ذلك بطلب من الحكومة[1]. أما بالنسبة لما يتعلّق منْ شروط بالمفوَّض اليه أي رئيس السلطة التنفيذية، فلا بدّ من حصوله على إذن من البرلمان لممارسة سلطته في اصدار المراسيم التفويضية، وقد يتوجّب على رئيس الدولة استشارة جهات معينة[6].

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٧٩- ص: ٨٧.

[1] د. أحمد سلامة بدر- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني – دار النهضة العربية – القاهرة – ٢٠٠٣- ص: ٣٢٦.

[1] د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٨٢- ص: ٢٣٧.

[1] جورج فيدل، بيير دلفولفيه – القانون الإداري – ترجمة منصور القاضي – الجزء الأول – ط١ – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – ٢٠٠١ – ص: ٢٨٩.

[1] د. محمد عبد الحميد ابو زيد – مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً – ط٢ – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥ – ص: ١٧٧.

[1] مروان محمد محروس المدرس – تفويض الاختصاص التشريعي – اطروحة دكتوراه – جامعة بغداد – كلية القانون – ٢٠٠٠ – ص: ١١٧ – ١١٩.

ثالثاً: الشروط المتعلّقة بمدّة وموضوع التفويض

تنقسم هذه الشروط إلى نوعين : أحدهما يتعلق بالفترة الزمنية التي يمكن خلالها للسلطة التنفيذية أن تصدر المراسيم التفويضية بناءً على تفويض البرلمان لها، والآخر يتضمن بيان الموضوعات التي يجوز لها أن تتناولها بالتنظيم بموجب قانون التفويض:

١- أن يكون التفويض لمدة محدودة

يجب تحديد المدة الزمنية للمراسيم التفويضية تحديداً دقيقاً، ويرجع السبب في ذلك إلى حرص المشرّع الدستوري على عدم استمرار التفويض لأجل غير مسمّى، كونه أمرا استثنائيا عارضا، فهو يُعدّ خروجا على مبدأ الفصل بين السلطات. ولذلك فإن عدم تحديد القانون مدّة التفويض يجعله باطلا [1] ، ولا يجوز للبرلمان أن يجعل تحديد مدة التفويض من تقديرات السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض وهو (تنفيذ برنامجها) [1] ، وإنما يجب أن يحدّد قانون التفويض تحديدا دقيقا، المدّة التي تؤهّل خلالها الحكومة في اتخاذ تدابير تعود لمجال القانون [1] . ومما يلاحظ أن مدة التفويض يجب ألا تستغرق المدّة الباقية لولاية البرلمان، لأن ذلك يعدّ تنازلا فعليا عن سلطته التشريعية، ومن باب أولى ألا تمتدّ هذه المدّة إلى ولاية المجلس الجديد [1] ، فإذا خلا قانون التفويض من تحديد هذه المدّة أصبح باطلاً لفقدانه أحد شروطه الأساسية، ويجوز الطعن بعدم الدستورية [1] .إن هذا التشديد في ضرورة تحديد مدّة قانون التفويض متأتٍ من كون التفويض التشريعي يعد أمراً استثنائياً عارضاً وخروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات ولذلك يتعيّن أن يكون هذا الخروج مؤقتا حتى لا يختلّ التوازن بين السلطات.

٢- أن يكون التفويض محدّد الموضوعات

---

[1] د. سامي جمال الدين – المصدر السابق – ص: ٢٥٣ .

[1] د. أحمد سلامة بدر– المصدر السابق – ص: ٣٣٣.

[1] جورج فيدال، بيير دلفولفيه – المصدر السابق – ص: ٢٩٠ .

[1] د. سامي جمال الدين – القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا – ط٢ – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٥ – ص: ٣١٢ .

[1] د. عبد العظيم عبد السلام – المصدر السابق – ص: ١٩٦ .

[1] د. محمد السناري – القانون الدستوري – نظرية الدولة والحكومة – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥ – ١٩٩٦ – ص: ٥٤٧ .

إن موضوعات قانون التفويض يجب أن تكون محدّدة الغرض وبالتالي الموضوعات . فعلى قانون التفويض أن يحدّد، وبدقّة، ماهيّة الموضوعات التي سيتناولها، وبالتالي ما ستنظمه الحكومة في مراسيمها التفويضية، فإذا لم يكن قانون التفويض محدّد الموضوعات الداخلة فيه، عُدّ ذلك سلطة مطلقة للسلطة التنفيذية في التشريع .[٤]

وهو ما أيّده المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من أحكامه فقد قضى في ١٩٧٧/١/١١ بأن "عندما تطلب الحكومة إلى المجلس النيابي الاذن بالتشريع عن طريق أوامر (مراسيم) تشريعية يجب عليها أن تبيّن بدقة ماهية التدابير التي تنوي اتخاذها،ويجب أن تتخذ هذه التدابير من أجل تنفيذ برنامجها" وكذلك قضى في عام ١٩٨٦ بأن "على الحكومة أن تبين مجال تدخّلها غير أنها ليست ملزمة ببيان فحوى المراسيم الإشتراعية".[٥]

يتّضح، مما تقدّم، أنّه لا بدّ من تحديد الموضوعات التي تصدر فيها المراسيم التفويضية، فالتفويض يجب أن يكون جزئيا وينصبّ على موضوعات محدّدة، أمّا التفويض الكلّي فإنّه غير جائز، لأنّه يُعدّ بمثابة تنازل من البرلمان عن اختصاصاته التشريعية وهذا ما لا يملكه. ولا بدّ أيضا من توضيح الأسس التي تقوم عليها المراسيم التفويضية، وتتضح هذه الأسس في ضوء الأسباب الدافعة إلى صدور التفويض التشريعي ذاته ، وعدم تحديد الموضوعات الداخلة في قانون التفويض يعني التفويض المطلق لرئيس السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التفويضية في أي موضوع، وهذا يعني تخلّي البرلمان عن اختصاصه في التشريع، وهو أمر غير جائز دستورياً . ويلاحظ أنه لا بدّ من أن تكون هذه الموضوعات المحدّدة في قانون التفويض وعلى سبيل الحصر متّصلة إتصالا وثيقا بالضرورة والأحوال الاستثنائية.[٨]

---

[١] د. سليمان محمد الطماوي – المصدر السابق – ص: ٨٧.

[١] جورج فيدل، بيير دولفولفيه – المصدر السابق – ص: ٢٩٠، د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة – المصدر السابق – ص: ٢٥٠– د. محمد عبد الحميد ابو زيد – مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات – المصدر السابق – ص: ١٧٧ – ١٧٨.

[١] جورج فيدل، بيير دلفولفيه – المصدر السابق – ص: ٢٨٩ –٢٩٠.

[١] د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – ط١ – منشأة المعارف – الإسكندرية – ٢٠٠٥ – ص: ٦٦٥ – ٦٦٦.

[١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب – النظم السياسية والقانون الدستوري – مطبعة الفتح – الإسكندرية – ٢٠٠١– ص: ٧٨٦.

[١] د. سامي جمال الدين – القانون الدستوري – المصدر السابق – ص: ٣١١.

رابعاً: الشرط المتعلّق بعرض المراسيم على البرلمان

لقد أوجبت الدساتير المذكورة عرض مشروع قانون التصديق على المراسيم التفويضية الصادرة عن الحكومة على البرلمان قبل نهاية مدة التفويض. ويترتب على عدم عرضها زوال ما كان لها من قوة القانون ومن ثم إنهاء آثارها واعتبارها لاغية . فإذا تمّ عرض هذه المراسيم على البرلمان، فإن هذا العرض في ذاته لا يغيّر من طبيعتها القانونية – كقرارات ادارية – مما يجعل باب الطعن مفتوحا تجاهها بالإلغاء ، وهو ما أيّده المجلس الدستوري الفرنسي في أحد احكامه[1] الصادر في ١٩٧٢/٢/٢٧[1] بأن "... اثر ايداع مشروع قانون التصديق هو الحفاظ على نفاذ الأوامر الإشتراعية، وهو لا يتناول على الإطلاق طبيعتها القانونية،... وبذلك تظلّ قابلة للمراجعة لتجاوز حدّ السلطة والدفع بعدم قانونيتها".[1]

فلا بدّ من الرجوع إلى البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع في نهاية مدة التفويض ليقول كلمته في تلك المراسيم ، وهذا يتطلّب بطبيعة الحال[1] أن يكون البرلمان موجودا. أما إذا انتهت مدّة التفويض، ولم يكن البرلمان قائماً، فيجب عرض هذه المراسيم (القرارات بقوانين) على المجلس الجديد في أول اجتماع له . فإذا عرضت هذه المراسيم[1] على المجلس النيابي فقد[1] يرى الموافقة عليها وذلك بأن[1] يصادق عليها ويسبغ عليها قوة القانون، وقد يرفض صراحة الموافقة عليها وفي هذه الحالة يزول ما كان لها من قوة القانون .[1]

بعد أن استعرضنا واقع التفويض التشريعي الذي أجازته، صراحة، بعض الدول في دساتيرها، وشروط صحته، ننتقل إلى الواقع اللبناني الذي عرف هذا النوع من التفويض، عبر تاريخه، على الرغم من عدم نصّ الدستور. فكيف كانت الحال عليه؟

---

[1] اندريه هوريو – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – الجزء الثاني – الأهلية للنشر والتوزيع – بيروت – ١٩٧٧ – ص: ٤١٩ .

[1] اندريه هوريو– المصدر السابق – ص: ٤١٩ .

[1] جورج فيدل، بيير دلفولفيه – المصدر السابق – ص: ٢٩٣.

[1] د. سعد عصفور – النظام الدستوري المصري – منشأة المعارف – الإسكندرية – ١٩٨١ – ص :١٣٩ .

[1] د. سليمان محمد الطماوي – النظم السياسية والقانون الدستوري – دار الفكر العربي – القاهرة – ١٩٨٨ – ص: ٤٨٠ –٤٨١.

[1] د. يسرى محمد العصار– نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية – دار النهضة العربية – القاهرة – ١٩٩٥– ص: ٥٣ .

الفقرة الخامسة: تفويض الصلاحية التشريعية في لبنان تاريخيا

قبل انشاء المجلس الدستوري، لم تكن أي جهة مخوّلة بتقدير دستورية قوانين التفويض. وقد سمح هذا الأمر بتجاوزات كأن يذهب مجلس النواب إلى تفويض صلاحياته المحددة صراحة في الدستور. ومن أبرز الشواهد على ذلك أن القانون الصادر في ٤ شباط ١٩٥٧ سمح للحكومة بإصدار موازنة الدولة بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء، الأمر الذي حصل فعلا مع المرسوم رقم ١٤٨٧٧، تاريخ ٥ شباط ١٩٥٧. وقد صدرت لاحقا عدة قوانين تفويض خوّلت الحكومة إصدار مراسيم اشتراعية في مواضيع حفظها الدستور للبرلمان، علما أن آخر قانون تفويض عام صدر في سنة ١٩٨٤، وكل ذلك في فترة الجمهورية الأولى.

عرف لبنان ظاهرة المراسيم الإشتراعية منذ العام ١٩٢٩ عندما منح مجلس النواب حكومة إميل إده صلاحيات إستثنائية لتنظيم إدارات الدولة، وتكرّر هذا الأمر أكثر من مرة بعد الإستقلال حيث صدرت سلسلة من القوانين بموجب مراسيم إشتراعية كقانون التفويض الذي صدر في ١٥ تشرين الأول ١٩٥٢ في بداية عهد الرئيس كميل شمعون، والذي نصّ على "منح المرأة حقوقها السياسية" وكذلك المراسيم الإشتراعية التي صدرت في بداية عهد الرئيس فؤاد شهاب سنة ١٩٥٩، والتي وضعت الأسس القانونية التي تقوم عليها الإدارة العامة اللبنانية حتى اليوم.

وتطرّق مجلس شورى الدولة لأول مرة لمسألة المراسيم الإشتراعية سنة ١٩٥٥، معتبراً أنه"ليس في الدستور اللبناني أي نصّ يمنع على السلطة التشريعية أن تفوّض إلى الحكومة إتخاذ تدابير تشريعية بموجب سلطتها التنظيمية، في مواجهة الحالات المستعجلة والأزمات الطارئة والنهوض بالأوضاع القائمة" (قرار رقم ٥٢٢ تاريخ ١٩٥٥/١١/٩).

مع تقديرنا لهذا الرأي الصادر عن مجلس شورى الدولة نقول بأنه يجانب المبدأ الدستوري الذي يحظّر على الوكيل توكيل ما أوكل اليه للغير (délégation sur délégation ne vaut plus). ولهذا أجازت الدساتير، كما أشرنا بالنسبة للدستور الفرنسي، التفويض بنصّ دستوري.وبالتالي لا يجوز للبرلمان تفويض الغير بما أوكل اليه من دون نصّ دستوري واضح بهذا الشأن.

الملفت حاليا، ومع قيام الجمهورية الثانية التي انبثقت عن اتفاقية الطائف، لم يفوّض البرلمان الحكومة بأي صلاحية تشريعية، داخلة في اختصاصه، ما خلا منحها حقّ التشريع في مجال واحد فقط وهو الحقل الجمركي، والذي ما زال قائما إلى يومنا هذا. إذ صدرت عدة قوانين بعد العام ١٩٩٠ تخوّل الحكومة التشريع في الحقل الجمركي، كان آخرها القانون رقم ٩٣، تاريخ ١٠ تشرين الأول ٢٠١٨ والذي منح الحكومة لمدة خمس سنوات "حق التشريع في الحقل الجمركي بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء".

إزاء المواقف المتشددة التي عبّر عنها رئيس مجلس النواب، والتي يشاركه فيها عدد لا بأس به من ممثلي الشعب، حول مسألة عدم التنازل عن الإختصاص التشريعي للمجلس لأي حكومة، واستثناء التشريع في الحقل الجمركي فقط، يطرح السؤال عن طبيعة العمل الجمركي وخصوصيته وتميّزه عن سواه من الأعمال الحكومية، التي حدت المجلس النيابي إلى إخراجه من مراقبته وتسليم شأنه إلى الحكومة والمجلس الأعلى للجمارك، مع أهمية دوره المالي في وطن كلبنان، وهذا ما سنحاول تفسيره والإجابة عنه في البند الثاني من هذا الفصل.

البند الثاني: التشريع في الحقل الجمركي

لا تنتمي الشريعة الجمركية إلى فئة معيّنة من القوانين. فمع كونها اشتراعا ماليا، لها صفة الإنتظام العام فهي، بحسب الإجتهاد المستقر، شرع خاص يشمل الكثير من نواحي الإشتراع الإداري[1] والمدني والجزائي والعام والدولي، فضلا عن الطابع الفني والتخصصي، كما يظهر ذلك على حد سواء في " تعريفة الرسوم الجمركية" وفي " قانون الجمارك" وفي " النظام الجمركي" وفي" نظام القضايا الجمركية" والأنظمة الأخرى المطبقة على البضائع. وربما كان لهذا الأمر دور في تفويض المجلس النيابي الحكومة صلاحية التشريع في الحقل الجمركي. وقبل الخوض في هذه المسألة كان لا بد من إيراد لمحة تاريخية عن إدارة الجمارك، ثمّ التعريف بطابع الرسوم الجمركية، ودور التعريفة الجمركية، لنصل من ثمّ إلى تفويض التشريع في الحقل الجمركي.

الفقرة الأولى: إدارة الجمارك تاريخاً ودوراً

أنشئت إدارة الجمارك اللبنانية، كإدارة خاصّة ترتبط بوزير المالية وتتمتع بالإستقلالين المالي والإداري، إثر انفصام الوحدة الجمركية مع سوريا، بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٢، تاريخ ٢٣ آذار ١٩٥٠، الذي أنشأ المجلس الأعلى للجمارك ونقل اليه جميع سلطات وصلاحيات المجلس الأعلى للمصالح المشتركة، مع المثابرة على تطبيق التشريعات والأنظمة الجمركية السابقة، بشرط عدم تعارضها مع الأوضاع القانونية الجديدة.

وقد أناط المرسوم الإشتراعي المذكور، بعد تعديله بالمرسوم الإشتراعي رقم ١٠، تاريخ ٢١ تشرين الثاني ١٩٥٠، بالمجلس الأعلى للجمارك اللبنانية المهام التالية:

---

[1] اجتهادات المحاكم اللبنانية – السورية في القضايا الجمركية – لا ذكر لدار النشر – بيروت – طبعة ١٩٤٨– الوثيقة ذات الرقم ٩– حكم محكمة حلب المختلطة في ٢٨ تموز ١٩٣٠.

١- إعداد التشريع الجمركي اللازم ووضعه موضع التنفيذ فوراً، على أن تعرض القرارات المتخذة بهذا الصدد على موافقة مجلس الوزراء.

٢- إعداد مشاريع الإتفاقات التجارية والإقتصادية التي لها علاقة مباشرة بالجمارك وعرض هذه المشاريع على الحكومة للبت فيها وفقا للأصول المتبعة.

٣- إعداد التنظيم اللازم لمختلف الدوائر التابعة لمصلحة الجمارك، على أن يجري تصديق هذا التنظيم بمرسوم، يتخذ بناء على إقتراح وزير المالية.

٤- إعداد التعرفة الجمركية ووضعها موضع التنفيذ فورا، على أن تعرض في مهلة خمسة أيام، من تاريخ إعدادها، على موافقة مجلس الوزراء.

وتنفيذا لأحكام المرسوم الإشتراعي رقم ٢، تاريخ ٢٣ آذار ١٩٥٠، صدر المرسومان رقم ١٥٦٠ و ١٥٦١، تاريخ ٣ نيسان ١٩٥٠، قضى الأول منهما بتنظيم دوائر المجلس الأعلى للجمارك، وتسوية أوضاع بعض الموظفين اللبنانيين الذين كانوا يعملون في دوائر المجلس الأعلى للمصالح المشتركة، أو الذين كانوا منتدبين للعمل فيه. أمّا المرسوم الثاني فقد نصّ على تأليف إدارة الجمارك من مديرية عامة، ترتبط بالمجلس الأعلى للجمارك، وقضى بتنظيم جميع الدوائر التنفيذية التابعة لها.

أمّا على صعيد التشريع الجمركي، فقد صدر القرار رقم ٤٢٢ لعام ١٩٥٤ المسمّى قانون الجمارك،عن المجلس الأعلى للجمارك، بناء على موافقة مجلس الوزراء، وقد أبقى المجلس الأعلى للجمارك على تعريفة الرسوم الجمركية الصادرة بموجب القرار رقم ١٨٩/ ل. ر، تاريخ ٨ أيلول ١٩٣٦ وعلى النظام الجمركي المصدّق من قبل المجلس الأعلى للمصالح المشتركة بموجب كتابه رقم ٢٦٩٠/م .م، تاريخ ٢٩ آب ١٩٤٨، ونظام القضايا الجمركية الصادر عن المجلس الأعلى للمصالح المشتركة عام ١٩٤٦، وذلك بعد تعديل جميع هذه النصوص بما يتلاءم مع الأوضاع الجديدة، وهي نصوص لها قوّة القانون.

وقد ظلّت إدارة الجمارك محتفظة بإستقلالها المالي والإداري، الذي أملته الظروف السياسيّة والإقتصاديّة السائدة في حقبة ما بعد الإنفصال الجمركي المفاجىء بين سوريا ولبنان، حتى سنة ١٩٥٩، حيث تمّ في تلك السنة إعادة تنظيم جميع الإدارات العامة بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١١، وتحديد الأحكام الخاصة بوزارة المالية بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١٢٣، والمرسوم التنظيمي رقم ٢٨٦٨، تاريخ ١٦ كانون الأول ١٩٥٩ الذي نظم إدارة الجمارك بإعتبارها إحدى الإدارات العامة التابعة لوزارة الماليّة.

وبموجب المرسوم التنظيمي رقم ٥٩/٢٨٦٨، تألفت إدارة الجمارك من المجلس الأعلى للجمارك ومديرية الجمارك العامة، وأصبحت تتولّى عملا بالمادة ٥٨ من هذا المرسوم المهام التالية:

١- استيفاء الرسوم عن البضائع المستوردة والمصدرة.

٢- إعداد التشريع الجمركي والتعرفة الجمركية والإشتراك في تحضير الإتفاقات التجارية التي لها علاقة بالجمارك.

٣- الحؤول دون إدخال البضائع وتصديرها بصورة مخالفة للقانون.

في هذه المرحلة الجديدة انطلقت إدارة الجمارك في رسم السياسة الجمركية وفي تعزيز دورها المالي بالجباية ودورها الإقتصادي بالحماية، مستعملة التعريفة الجمركية كأداة للسياسة الإقتصادية ولإقامة التوازن في تشجيع وإنماء كافة القطاعات الإقتصادية في ظل نظام الإقتصاد الحر.

أمّا قانون الجمارك الحالي، فقد صدر بموجب المرسوم رقم ٤٤٦١، تاريخ ١٥ كانون الأول ٢٠٠٠، بناء على التفويض المعطى للحكومة بالقانون رقم ١٣٢، تاريخ ٢٦ تشرين الأول ١٩٩٩، الذي منحها حقّ التشريع في الحقل الجمركي، وعلى انهاء المجلس الأعلى للجمارك واقتراح وزير المالية، وبعد استشارة مجلس شورى الدولة وموافقة مجلس الوزراء.

نصّت المادة الأولى من قانون الجمارك على أن " الجمارك هي إدارة عامّة تتولّى استيفاء الرسوم الجمركية وسائر الرسوم والضرائب التي يناط بها أمر تحصيلها على البضائع المستوردة إلى لبنان... والحؤول دون إدخال البضائع إلى لبنان، أو تصديرها منه، بصورة مخالفة للقانون". ما يظهر بوضوح أهمية استيفاء الرسوم الجمركية بالنسبة لهذه الإدارة، فما طبيعة هذه الرسوم وما هو طابعها؟

الفقرة الثانية: الطابع المالي للرسوم الجمركية

لم يحدّد قانون الجمارك اللبناني ماهية الرسوم الجمركية، وقد اكتفى، في الفقرة ١ من المادة ٥٣ منه، بالقول " كلّ بضاعة تدخل لبنان أو تخرج منه يجب أن تقدم وأن يصرّح بها لمكتب الجمرك، كيّ تعاين إذا رغب الموظفون في ذلك وتخضع للرسوم عند الإقتضاء".

بيد أن الفقهاء أجمعوا على تحديد الرسوم الجمركية، ب " انها ضريبة تفرضها الدولة، بما لها من حق السيادة، على البضائع المستوردة أو المصدرة". ٦ ٢

---

[١] د. محمود رياض عطيه – موجز المالية العامة وتشريع الضرائب – مطبعة دار التأليف – القاهرة – ١٩٥٨- ص: ٧٥، ود. نجيب قلادة – التعريفة الجمركية كأداة للسياسة الإقتصادية – منشأة المعارف – الأسكندرية – ١٩٥٦- ص: ٩٧

Boulet, Eyslé et Schmidlin– Traité des Douanes– La Douane au service de l'Economie – (Poitiers)– 1944, page 19.

فالرسوم الجمركية، كضريبة، تدرّ لخزينة الدولة مبالغ من المال لا يستهان بها، تزوّدها الموازنة العامة، حتى أنها، في بعض الدول النامية، كلبنان، تربو على ثلث واردات موازنتها العامة.

وكونها ضريبة ينفي عنها صفة الرسوم أو الجعالة (taxe et redevance) التي تستوفى بدل خدمة مؤدّاة. فالرسوم الجمركية، مع تسميتها هكذا، لا تجبى بدل خدمة تؤدّيها الدولة، بل لمجرد إقرار الدولة لها، وفقا للقواعد الدستورية.

والرسوم الجمركية هي من الضرائب غير المباشرة ، سواء أكان ذلك في أصْول تحقّقها أو تحصيلها، أم بأثرها في المكلّف الذي يتحمّلها. فهي تدخل في قيمة السلع المستوردة، وبالتالي ينوء بحملها المستهلك. ٢

الفقرة الثالثة: الطابع الإقتصادي للرسوم الجمركية

ومع صفتها المالية، وما تمثّله من مورد للدولة أو حمل على كاهل المستهلك، فقد أصبح للرسوم الجمركية، في عصرنا الحاضر، طابع خاص يميّزها عن باقي الضرائب. فالرسوم الجمركية هي أكثر الأدوات فاعليّة، إن لم تكن الوحيدة، في حماية الإقتصاد الوطني، والإسهام في تقويم ميزان المدفوعات.

لم تعد الغاية الأولى من الرسوم الجمركية ضخّ الأموال في خزينة الدولة فحسب، بل حماية الزراعة والصناعة والتجارة. وبعد أن كان دور الرسوم الجمركية في لبنان ماليا صرفاً، أيّام الحكم العثماني والإنتداب الفرنسي، أصبح لهذه الرسوم دور إقتصادي إبّان الوحدة الجمركية مع سوريا وبعدها، وما زال هذا الدور الإقتصادي يتطوّر، لا سيّما وأن سياسة لبنان الإقتصادية مبنيّة على الحريّة الإقتصادية، وليس هناك أي وسيلة فعّالة في حمايته، كمراقبة القطع أو مراقبة التجارة الخارجية.

إن التعريف بالدور الإقتصادي لإدارة الجمارك يجب أن يتناول بالضرورة دور معدلات الرسوم، الواردة في تعريفة الرسوم الجمركية، في تشجيع أو حماية القطاعات الإقتصادية كالزراعة والصناعة والتجارة، إذ من خلالها تعبّر الدولة عن سياستها الإقتصادية وتؤمّن الأمن الإقتصادي والإجتماعي لمواطنيها، فكيف يحدث ذلك؟

P. BOULET. Cours de législation et de règlementation douanière.- (Poitiers) – 1937. Page 3[١٢٧]

الفقرة الرابعة: دور التعريفة كأداة للسياسة الإقتصادية

التعريفة الجمركية هي النصّ القانوني الذي يتضمّن الرسوم الجمركية المفروضة على البضائع، بحسب نوعها ودرجة صنعها ومنشئها. وهي في الوقت نفسه أداة السياسة الإقتصادية التي تتّبعها الدولة في إطار التبادل التجاري الدولي.

وتقسم التعريفة الجمركية من حيث تكوينها، الى:

١- تسمية البضائع بحسب المفهوم الجمركي لها وقواعد تبنيدها.

٢- شكل الرسوم الجمركية (نسبية أو نوعية) ووحدات الإستيفاء.

٣- نسبة الرسوم الجمركية ومقدارها.

فما هو دور التعريفة الجمركية في لبنان في دعم قطاعات الزراعة والصناعة والتجارة الخارجية؟

أ – الزراعة:

أولت السياسة الجمركية هذا القطاع الإقتصاديّ المهمّ عناية خاصة في محاولة لإنمائه، من جهة، عن طريق إعفاء البذور والآلات والأجهزة المعدة للإستعمال الزراعي وكذلك بيوت الزرع والأدوية الزراعية والحيوانات المعدّة للإنسال، ومن جهة ثانية عن طريق حماية المحاصيل الزراعية بفرض رسوم جمركية عالية على المنتوجات الزراعية المستوردة إلى حدّ لا تقوى معه هذه السلع على مزاحمة الإنتاج الزراعي المحلي.

غير أن انضمام لبنان إلى الإتفاقيات التجارية الإقليمية والدولية، شرّع الأسواق الداخلية أمام منتجات الدول التي يرتبط معها بإعفاءات من الرسوم الجمركية، إنفاذاً لإتفاقيات تجارية ثنائية أو متعدّدة الأطراف، الأمر الذي حدّ من فاعلية التعريفة الجمركية في دعم هذا القطاع، رغم اللجوء إلى اعتماد الروزنامة الزراعية في اثناء بعض المواسم بهدف حماية الإنتاج الوطني.

ب – الصناعة:

تستعمل إدارة الجمارك التعريفة الجمركية كأداة تشجيع وحماية للصناعة الوطنية، فهي تعفي المواد الأوّلية الضرورية من الرسوم الجمركية، وتخضع الأصناف نصف المشغولة المستعملة في الصناعة الوطنية لرسوم مخفضة، كما تفرض رسوما جمركية عالية (رسوم حمائية) على المنتوجات التي لها مثيل في الصناعات المحلية، أو تلجأ إلى فرض رسوم إضافية على تزايد الواردات على سلع واردة من بلدان أو

شركات أجنبية محددة، لمكافحة الإغراق، بناء على توصية وزارة الإقتصاد والتجارة، مما يمكّن المصنوعات الوطنية من الوقوف بوجه المنافسة الأجنبية غير المشروعة.

هذا بالإضافة إلى إعفاء الآلات والأجهزة والأدوات المعدّة للإستعمال الصناعي وأجزائها وقطع تبديلها من الرسوم الجمركية، وذلك ضمن الشروط والتحفظات التي تحدّدها إدارة الجمارك، كالتثبّت من التصنيع أو التأكّد من التركيب والإستعمال في المصانع.

ج – التجارة الخارجية:

إن الرسوم الجمركية الواردة في التعريفة الجمركية تستعمل أيضا كسلاح بيد المفاوض اللبناني، يستخدمه في المباحثات الإقتصادية والتجارية مع الدول الأخرى، فيتمكّن من فتح أسواق جديدة، أو توسيع تلك الموجودة لرواج الإنتاج اللبناني، فقد يتمّ التوصّل إلى عقد إتفاقات ومعاهدات جمركية، أو اتفاقيات إقتصادية، تمنح بموجبها الدولة اللبنانية تخفيضات في الرسوم، أو إعفاء منها، لبضائع بعض الدول مقابل الحصول على تخفيضات أو إعفاءات مماثلة للبضائع اللبنانية تسمح لها بمنافسة مثيلاتها من البضائع الأجنبية في السوق الخارجي.

الفقرة الخامسة: التشريع في الحقل الجمركي

تفرض الرسوم الجمركية، مبدئيا، بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية، إلا أن الطابع الخاص للرسوم الجمركية، وتأثيرها المالي والإقتصادي، جعلا بعض الدول، في ظروف معينة، يشذّ عن هذه القاعدة الدستورية، فتتخلّى السلطة التشريعية عن مهمّتها إلى السلطة التنفيذية، كما هو الحال في لبنان.

ففي لبنان لم تفرض الرسوم الجمركية بموجب نصّ صادر عن السلطة التشريعية، إلا أيام الحكم العثماني. إذ أنّه في عهد الإنتداب كان المفوض السامي مخوّلا حقّ التشريع، بما في ذلك في الحقل الجمركي. كذلك فإنه في عهد الوحدة الجمركية مع سوريا كان للمجلس الأعلى للمصالح المشتركة، بتفويض من الدولتين (لبنان وسوريا)، حق التشريع في الحقل الجمركي، بما في ذلك فرض الضرائب الجمركية وتعديلها. ومنذ ١٤ آذار عام ١٩٥٠، تاريخ فسخ الوحدة الجمركية اللبنانية – السورية، انتقلت هذه السلطة إلى المجلس الأعلى للجمارك اللبنانية، بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٢، تاريخ ٢٣ آذار ١٩٥٠، المتخذ استنادا إلى قانون ١٦ آذار ١٩٥٠.

أما في المرحلة الأخيرة، وهي المرحلة التالية لصدور المرسوم الإشتراعي رقم ١٢٣، تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، والمرسوم التنظيمي الصادر تبعًا له رقم ٢٨٦٨، تاريخ ١٦ كانون الأول ١٩٥٩، فقد تولّى المجلس الأعلى للجمارك سلطة وضع التعريفات الجديدة وتعديل الرسوم في التعريفات القديمة،

بموجب قوانين متعاقبة منحت الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي، مع صلاحية إنابة المجلس الأعلى للجمارك ممارسة هذا الدور في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية، وذلك حتى ٢٤ أيار ١٩٦٩، حيث تولى المجلس النيابي مباشرة تعديل التعريفة الجمركية، فصدر عنه، في هذا الشأن، القانون رقم ٧٠/١، تاريخ ١٩٧٠/٠١/١٩، غير أن المجلس النيابي سرعان ما عاد بتاريخ ١٩٧٠/١٢/٠٤ إلى إعطاء الحكومة مجددا حقّ التشريع في الحقل الجمركي، مع حقّها في تولّي ذلك مباشرة أو إنابة المجلس الأعلى للجمارك لممارسة هذا الحقّ في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية فقط. وهذا ما هو حاصل في الوقت الحاضر.

أمّا على صعيد التنظيم، فإن صلاحية إصدار نصوصه تبقى منوطة بالمجلس الأعلى للجمارك في كلّ ما يتعلق بإدارة الجمارك وموظفيها، بما في ذلك النظام الجمركي ونظام القضايا الجمركية، التي يجري تعديلها بالحذف أو بالإضافة، وفقاً للظروف الإقتصادية السائدة أو وفقاً لمتطلبات تسهيل المعاملات الجمركية وسرعة إنجازها، أو انسجاماً مع النصوص التشريعية الجديدة الصادرة عن المرجع الصالح.

الفقرة السادسة : الأسباب الموجبة لتفويض التشريع في الحقل الجمركي

في طورإعداده مشاريع القوانين القاضية بمنح الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي، كان المجلس الأعلى للجمارك[1] يمهّد لها بالقول إن التشريع الجمركي المتعلّق بقانون الجمارك والتعريفة الجمركية هو أداة أساسية بيد الحكومات لتحقيق سياستها في مجالات متعددة وخاصة الإقتصادية والمالية والإنمائية، وذلك لما لهذا التشريع من تأثير مباشر وسريع في هذه المجالات.

ولكي تأتي التشريعات الجمركية بالنتائج المتوخاة، لا بدّ من أن ترتدي طابعين إثنين:

١- طابع السرعة في إصدارها ووضعها موضع التنفيذ، وتجنّب طرحها لمناقشات مطوّلة لدى السلطة التشريعية، قد تؤدّي إلى تأخّر إصدارها وتفقدها بالتالي الفاعلية المطلوبة، خاصّة إذا كان يقصد منها التصدّي لوضع معين.

٢- طابع السرّية خلال فترة دراستها وإعدادها حتى إصدارها، ذلك أن أي تسريب قد يعرقل إقرارها (وهذا ما أكّدته التداولات الإعلامية الأخيرة بشأن إقرار الدولار الجمركي)، أو يؤدّي إلى عكس النتائج المتوخاة منها وإلى إستغلالها لجني منافع مادية غير مشروعة.

[1] كتاب المجلس الأعلى للجمارك رقم ٢٠٠٢/٣٤٣٨، تاريخ ٣٠ أيلول ٢٠٠٢

ولكي تتمكّن الدولة من تحقيق سياستها المرسومة، دأبت الحكومات المتعاقبة على الطلب من المجلس النيابي منحها سلطة التشريع في الحقل الجمركي، وكان القانون (كذا) آخر ما صدر بهذا المجال.

إن المصلحة العامة واستمرارية الدور الجمركي الفعال يفرضان بقاء السلطات المختصة مهيأة في كل وقت لإتخاذ الإجراءات الضرورية ووضعها فورا موضع التنفيذ. ولذلك فإنه من الأنسب أن يبقى التشريع في الحقل الجمركي منوطا بالسلطة التنفيذية الممثّلة بالحكومة.

الفقرة السابعة: قوانين ومراسيم التفويض

كانت القوانين التي تمنح الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي، عادة، تصدر بمادتين تمنح المادّة الأولى الحكومة، لمدّة ثلاث سنوات، حقّ التشريع في الحقل الجمركي بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، فيما تجيز المادّة الثانية للحكومة أن تمارس هذا الحقّ مباشرة، في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية، أو تنيب المجلس الأعلى للجمارك أن يمارسه.غير أن القانون الأخير الصادر في هذا الخصوص، وهو القانون رقم ٩٣، تاريخ ١٠ تشرين الأول ٢٠١٨[1]، فقد صدر بمادة وحيدة، ومنح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، لمدة خمس سنوات، وأجاز لها ممارسة هذا الحقّ مباشرة، في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية، أو إنابة المجلس الأعلى للجمارك أن يمارسه .

وقد ورد في الأسباب الموجبة للقانون المذكور، ما سبق وأن تضمنته مشاريع القوانين السابقة، من "أن الحكومات المتعاقبة قد دأبت على الطلب من المجلس النيابي منحها سلطة التشريع في الحقل الجمركي، ولما كانت المصلحة العامة واستمرارية الدور الجمركي الفعّال تفرضان بقاء السلطات المختصة مهيّأة في كلّ وقت لإتخاذ الإجراءات الضرورية، ووضعها فورا موضع التنفيذ، وذلك بالنظر لطابع السرعة الذي تتّسم به التشريعات الجمركية، ولطابع السّرية خلال فترة دراستها وإعدادها حتى إصدارها.

"ولما كان من الأنسب أن يبقى التشريع في الحقل الجمركي منوطاً بالسلطة التنفيذية الممثلة بالحكومة بإعتباره أداة لتحقيق سياستها الإقتصادية والمالية والإنمائية،وبما أن المهلة المعطاة للحكومة بموجب القانون (كذا) تنتهي في ...

لذلك،

أعدّت الحكومة مشروع القانون المرفق، وهي إذ تحيله إلى المجلس النيابي الكريم ترجو أقراره."

[1] المنشور في الجريدة الرسمية – العدد ٤٥ – تاريخ ١٨ تشرين الأول ٢٠١٨

بعد إقرار المجلس النيابي للقانون ونشره في الجريدة الرسمية، كان المجلس الأعلى للجمارك يعدّ مشروع مرسوم منحه حقّ التشريع في الحقل الجمركي في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية، استناداً إلى أحكام هذا القانون، وبعد استشارة مجلس شورى الدولة، ويعرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه.

كانت المراسيم التي تمنح المجلس الأعلى للجمارك حقّ التشريع في الحقل الجمركي، في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية من مادتين . تنصّ المادة الأولى علىٰ منحه هذا الحق، خلال المدّة[١] المحدّدة بموجب قانون التفويض المعطى للحكومة، بقرارات تصدر عنه ووضعها موضع التنفيذ فورا، على أن تعرض القرارات المتخذة بهذا الصدد، في مهلة خمسة أيام من تاريخ صدورها، على موافقة مجلس الوزراء،في حين تشير المادة الثانية إلى أنه " إذا قضت التعريفة الجديدة بتخفيض الرسوم أو إلغائها، استوفيت الرسوم وفقاً للتعريفة السابقة وقيّد الفرق في حساب الأمانات، على أن يعاد إلى أصحابه بعد تصديق التعريفة الجديدة. أما في حال عدم إقتران قرار التخفيض أو الإلغاء بموافقة مجلس الوزراء، فيحوّل الفرق من حساب الأمانات إلى الإيراد القطعي." أمّا" إذا قضت التعريفة الجديدة بزيادة الرسوم، استوفيت الزيادة وقيّدت في حساب الأمانات، على أن تحول إلى الإيراد القطعي بعد تصديق التعريفة الجديدة. أمّا في حال عدم إقتران قرار الزيادة بموافقة مجلس الوزراء، فتردّ الزيادة المأخوذة في حساب الأمانات إلى أصحابها."

بالنسبة للأسباب الموجبة لهذه المراسيم، فكانت تشير إلى أنه بموجب قانون منح الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، أجاز لها، في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية، أن تمارس هذا الحق مباشرة أو أن تنيب المجلس الأعلى للجمارك لممارسته. والحكومة، لعلمها بأن التشريع في حقل التعريفة الجمركية، بالإضافة إلى طابعَي السرية والعجلة اللذين يجب أن يتسم بهما، يرتدي طابعاً من التقنية لا يمكن أن تتوفّر إلا عند أصحاب الإختصاص والخبرة، نتيجة التمرّس الطويل بالشؤون الجمركية، درجت منذ الإستقلال على إعتبار المجلس الأعلى للجمارك هو الهيئة الصالحة لهذا الغرض، وأناطت به حقّ التشريع في حقل التعريفة الجمركية، وقد استمرّ المجلس الأعلى في ممارسة هذا الحقّ منذ الإنفصال الجمركي بين لبنان وسوريا بتاريخ ١٤ آذار ١٩٥٠. ومشروع المرسوم المرفق يحقّق هذا الغرض.

الجدير ذكره، إن مشاريع المراسيم هذه كانت تعرض على مجلس شورى الدولة الذي كان يوافق عليها، غير أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وبموجب كتابها رقم ١٧٨٢/م.ص.، تاريخ

---

[١] المرسوم رقم ٣٠٩٨، تاريخ ٢٥ كانون الثاني ٢٠١٠، والمنشور في الجريدة الرسمية – العدد ٦ – تاريخ ٢٩ كانون الثاني ٢٠١٠ – المرسوم رقم ١٤٢٢، تاريخ ٤ شباط ٢٠١٥

٢٠١١/١٠/٠٣، عرضت على هيئة التشريع والإستشارات، عبر وزارة العدل، مشروع قانون يرمي إلى منح الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي، لبيان الرأي، قبل عرض الموضوع على مجلس الوزراء، فجاء جوابها بموجب الإستشارة رقم ٢٠١١/٦٥٥، تاريخ ٢٠١١/١٠/١١ [١] " إن الهيئة إذ ترى أن مشروع القانون يصبّ في صالح حسن سير القطاع الجمركي إلا أنها تلفت إلى أن المادة الثانية من مشروع القانون تخالف مبدأ عاما يرعى القانون الإداري هو مبدأ عدم جواز قيام الوكيل بالتوكيل أو Procuration sur procuration ne vaut. " ويبدو أن الحكومة قد أخذت جزئيّا بهذا الرأي، لجهة الإستمرار في إرسال مشاريع القوانين ذات الصلة إلى المجلس النيابي، وفق الصيغ السابقة، وإقرارها على هذا النحو من قبل هذا الأخير، إلى أنّها امتنعت عن إنابة المجلس الأعلى للجمارك بممارسة حقّ التشريع في الحقل الجمركي في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية، محتفظة به بكامله لها، منذ التفويض الأخير.

يشار في هذا السياق إلى مخالفة قانون منح الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي الأخير لشروط صحة التفويض التشريعي، التي تحدّثنا عنها سابقا، لجهة أن مدة التفويض البالغة خمس سنوات اعتباراً من عام ٢٠١٨، لا تستغرق المدّة الباقية لولاية المجلس الذي أقرّه، فحسب، الأمر الذي يعدّ تنازلا فعليّاً عن سلطته التشريعية، بل تمتدّ إلى ولاية المجلس الجديد، وهو ما يعتبر تكبيلاً لصلاحيته التشريعية دون إرادته الذاتيّة، فضلاً عن أن النصوص التي صدرت بناء على قوانين منح الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي، والتي أهمّها قانون الجمارك الحالي الصادر بالمرسوم رقم ٤٤٦١، تاريخ ١٥ كانون الأول ٢٠٠٠ [١] وكافّة التعديلات التي لحقت بالتعريفات والرسوم الجمركية، لم تعرض بدورها على المجلس النيابي لتصديقها، باعتباره صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع ليقول كلمته في تلك النصوص في نهاية مدة التفويض، وفقاً لما استقرّ عليه الفقه والإجتهاد والنصّ في الدول التي تجيز دساتيرها التفويض التشريعي، فكم بالحريّ أن يكون ذلك في ظلّ دستور لا يجيز هذا النوع من التفويض؟

لعلّ طبيعة العمل الجمركي الفنّية والتخصّصية، لا سيّما في ما يتعلق بالتعريفة الجمركية، فضلاً عن دافع السرية والعجلة المواكب لإقرار زيادة الرسوم الجمركية، خشية الإثراء غير المشروع على حساب الخزينة العامة، جعلا المجلس النيابي يتخلّى عن صلاحيته التشريعية ويفوّضها إلى الحكومة في الحقل الجمركي، دون سواه من الحقول التشريعية،على الرغم من أن الحكومات المتعاقبة منذ تسعينيات القرن الماضي جهدت في طلب صلاحيات استثنائية لإصدار مراسيم إشتراعية بهدف إنجاز الإصلاحات التي وعدت بها، فهل أن تجربة العهد الشهابي يمكن تكرارها حاليا في سبيل إعادة النهوض من الأزمات التي

---

[١] أرشيف المجلس الأعلى للجمارك للعام ٢٠١١

[١] المنشور في الجريدة الرسمية – العدد ٦٠ – تاريخ ٢٢ كانون الأول ٢٠٠٠

نعيشها على الصعد كافة، فنشهد من خلال المراسيم الإشتراعية ورشة إعادة بناء وإصلاح هياكل الدولة المتداعية؟

الخاتمة

ليست الأزمات الدستورية المتناسلة التي يشهدها النظام اللبناني وليدة غموض النصوص كما بيّنا في بحثنا، فالدستور اللبناني حدّد بوضوح صلاحيات السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ورسم أطر التعاون والتداخل والرقابة المتبادلة في ما بينها، إنما هي ناجمة عن ليّ عنق الحقائق والمبادىء الدستورية السليمة بناء لتفسيرات واجتهادات غب الطلب، مبنية على خلفيات مصلحية وطائفية ضيّقة يتوسّلها فقهاء السلطان، ويسهموا من خلالها في تقويض هياكل الوطن الدستورية ومؤسساته.

فالدستور اللبناني وان اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، غير أنه راعى مبادىء النظام البرلماني وجعل هذا الفصل مرنا ومشبعا بروح التعاون والتوازن. لكن المشكلة في لبنان لم تكن يوما مشكلة نصوص إنما مشكلة نفوس ونيات. فليست المبادىء الدستورية هي التي تحكم العلاقة بين السلطات والحكام، أقلّه منذ إقرار وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، بل موازين القوى بين الطوائف وشخصية متولي السلطة وتوزيع السلطة في ما بينهم وطبيعة القوى التي تتمثل فيها. فنرى في أحايين كثيرة تغييباً للنص الدستوري أو انتقائية في تطبيقه وإعلاء لتبادل الخدمات والمنافع والمصالح الشخصية وعقد التحالفات بين قوى السلطة واعتبار تأبيد حضورها السياسي وتأمين مصالح جماعاتها أهم من الحفاظ على الوطن وكيانه وترسيخ دولة الحق والقانون,

لقد برهنت التجربة السياسية اللبنانية عن تنكر واضح للمبادىء الدستورية، غير أن المفارقة تتبدّى في شهر كل فريق سياسي سيف الدستور في مخاصمة الفريق الأخر أو في محاججته، والدستور منهما براء، براءة الذئب من دم يوسف، عند الأختلاف، في الوقت الذي يوضع هذا الدستور عينه جانبا، وتنتهك نصوصه، ويغيب ذكره عند التواطوء. فالسلطة التشريعية، الممثلة خير تمثيل في السلطة التنفيذية، لم تقم بممارسة دورها كاملا في الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية، نتيجة التحالف القائم في ما بينهما وانتماؤهما لمرجعيات سياسية واحدة، وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة التنفيذية التي لم تكلّف نفسها يوما ممارسة أدنى وسائل الرقابة تجاه مجلس النواب وفق ما خوّلها الدستور، للأسباب عينها التي ذكرناها.

وما يثير الإستغراب أنه على الرغم من امتناع السلطتين التشريعية والتنفيذية عن ممارسة وسائل الرقابة الممنوحة لهما دستوريا، نجدهما تختلفان في المسائل التي تتطلب تعاوناً بينهما في كثير من الحالات، في الوقت الذي نراهما تتواطآن وراء الكواليس أو حتى في العلن أحياناً، للقيام بأيّ تصرف حتى ولو كان يدخل ضمن صلاحيات إحداها التي خصّها بها الدستور ما لم تنل رضى السلطة الأخرى.

اختلف الباحثون في العلوم الدستورية في تحديد مدى الفصل والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وصبّوا أبحاثهم في الإتجاه الذي يؤدّي إلى الحؤول دون طغيان سلطة على أخرى، مع ما يعني ذلك من خشية تعطّل المؤسسات والوقوع في الإستعصاء السياسي الذي ينعكس على مناحي الحياة السياسية. والناظر إلى الواقع السياسي اللبناني يلمس هذا التعطيل في عمل المؤسسات عند كل استحقاق وطني، وتعدّد الآراء والتفسيرات للنصوص الدستورية، وهذا ما توسّعنا في دراسته في هذة الرسالة.

لقد بيّنت هذه الدراسة أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان قائمة على الفصل والتعاون والتوازن، من خلال النصوص الدستورية، غير أن التمسّك بحرفية النص والزاميته يحول دون عمل المؤسسات الدستورية بالشكل السليم، وأن الواقع التطبيقي لهذه العلاقة لم يرتق بالعمل السياسي في لبنان بل كان سبباً لأزماته المتتالية. فالعلاقة بين المؤسسات الدستورية في لبنان، ليست علاقة تقنية بحتة، إنما هي في الواقع علاقة بين الطوائف التي ترأس هذه المؤسسات. من هنا نجد الإصطفافات الطائفية المعيبة وراء المؤسسة التي يرأسها من هو من طائفة معينة، ويجنّد وراءه الفقهاء والمنظّرين من طائفته، دفاعاً عن حقوق الطائفة ومصالحها، والتي هي في الواقع مصالحه الشخصية ورغبته في الإستئثار بالسلطة دون الإلتفات إلى مصالح البلاد والعباد.

وفي ظلّ هذا الواقع السياسي المأزوم الذي عاشته البلاد بعد انتهاء الحرب الأهلية، وإقرار وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، وتعديل الدستور، وإعادة توزيع الصلاحيات تبعاً لمراكز القوى الجديدة التي نتجت عن الحرب والتدخّل الخارجي، يبرز نموذج فريد وناجح لعلاقة التعاون والتكامل في عمل السلطتين النشريعية والتنفيذية يتمثّل بمنح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي، وهو الميدان الوحيد، بعد قيام الجمهورية الثانية التي انبثقت عن اتفاقية الطائف، الذي فوّض فيه البرلمان الحكومة بصلاحية تشريعية داخلة في اختصاصه الحصري، لا بل كانت السبب الرئيس في قيام البرلمانات في العالم. فكلّنا يعلم أن القاعدة العامة في فرض الضرائب والرسوم هي ضرورة قبولها من الشعب الممثّل في السلطة التشريعية، والتي بدورها تمثّل سلطة الرقابة وإقامة التوازن بين الحقوق والحريات الفردية من جهة وبين حقوق الخزينة العمومية من جهة أخرى. والسلطة التشريعية هي التي تحدّد مسار الضريبة التي تعتبر مظهرا من مظاهر سيادة الدولة، ويقتضي فرضها من خلال قانون يعبّر عن هذه السيادة.

لقد أفردت برسالتي فصلا كاملا لتفويض الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي، بالنظر لأهمية هذا التفويض في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، ولعلاقتي الشخصية بالموضوع، كوني أعمل في إدارة الجمارك منذ ثلاثين عاما، وأعرف جيدا خلفيات وأهمية هذا التفويض وانعكاساته الإيجابية على العمل الجمركي المتميّز بالسرعة والسرية والمهنية. وإذا كانت السلطة التشريعية

قد تخلّت عن اختصاصها الأساسي في فرض الضرائب والرسوم في الحقل الحمركي، فما يمنعها من منح الحكومة صلاحيات تشريعية استثنائية في ميادين أخرى؟ علما بأن لبنان عرف ظاهرة المراسيم الإشتراعية منذ عام ١٩٢٩ عندما منح مجلس النواب حكومة اميل اده صلاحيات استثنائية لتنظيم إدارات الدولة، وقد تكرّر هذا الأمر أكثر من مرة بعد الإستقلال، وفي بداية كلّ عهد رئاسي تقريبا، علماً بأن آخر قانون تفويض بإصدار مراسيم إشتراعية صدر في عام ١٩٨٤، واللافت هنا أن المراسيم الإشتراعية التي صدرت في بداية العهد الشهابي عام ١٩٥٩، وضعت الأسس القانونية التي تقوم عليها الإدارة العامة اللبنانية حتى اليوم.

يمرّ لبنان اليوم بأزمة سياسية واقتصادية ومالية غير مسبوقة، وقد نبّه البنك الدولي في تقريره الذي نشره في أول حزيران ٢٠٢١، إلى أن أزمة لبنان الاقتصادية والمالية تُصنّف من بين أشدّ عشر أزمات، وربما من بين الثلاث الأسوأ منذ منتصف القرن التاسع عشر، منتقداً التقاعس الرسمي عن تنفيذ أي سياسة انقاذية وسط شلل سياسي.

إن هذا الواقع المأسوي يطرح أمامنا ضرورة المبادرة إلى الإنقاذ والعمل السريع، والذي يتمثّل برأيي، نتيجة لما أوردته في هذه الرسالة، ومن خلال علاقة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، التي نصّ عليها الدستور، في منح الحكومة قانون تفويض تخوّلها بموجبه إصدار مراسيم اشتراعية في مواضيع حفظها الدستور للبرلمان، على الرغم من المبدأ الدستوري الذي يحظّر على الوكيل توكيل ما أوكل إليه للغير، وفي غياب نصّ دستوري واضح بهذا الشأن، كما هو الحال عليه في الدستور الفرنسي، عملا بقاعدة الضرورات تبيح المحظورات، وخدمة لمصالح الدولة العليا، ونظرية حالات الطوارىء.

إن ما يسهّل هذا الأمر في لبنان هو أن الحكومات تنبثق من المجلس النيابي، فهو الذي يسمّي رئيسها، وهو الذي يمنحها الثقة أو يحجبها عنها، وتتمثّل كتله فيها بصورة وازنة، ناهيك عن ضرورة عرض المراسيم الإشتراعية على البرلمان ليقول كلمته فيها. وإن كان الدستور اللبناني لم يجز التفويض صراحة، غير أن مجلس شورى الدولة تطرق لمسألة المراسيم الإشتراعية، لأول مرة، بقراره رقم ٥٢٢، تاريخ ٩ تشرين الثاني ١٩٥٥، معتبرا أنه " ليس في الدستور اللبناني أي نص يمنع السلطة التشريعية أن تفوّض إلى الحكومة اتخاذ تدابير تشريعية بموجب سلطتها التنظيمية، في مواجهة الحالات المستعجلة والأزمات الطارئة والنهوض بالأوضاع القائمة". أوليست هذه هي حالنا اليوم؟ وألا يمثل قرار مجلس شورى الدولة منذ أكثر من ستين عاما مخرجا للجدل حول جواز أو عدم جواز التفويض؟

إن إعادة بناء الدولة والنهوض والتعافي من الأزمات التي يتخبط بها لبنان، تتطلّب أكثر من أي وقت مضى تضافر عمل المؤسسات الدستورية وتعاونها وتكاملها، فالوقوف عند حرفية النصوص، قد

تقتل أحيانا، وإذا كان النص دستورياً، قد يقتل شعبا بكامله، وواقع التطبيق هو الذي يرشدنا إلى الطريقة الفضلى لممارسة الحكم وتجنّب عثراته، ألم يقل قديما " الحرف يقتل أما الروح فيحيي" ! فمهما كانت الزامية النصوص التي ترعى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يبقى المعوّل عليه واقع التطبيق وخدمة الناس، "لأن السبت خلق للناس، ولم تخلق الناس للسبت". لقد بيّنت هذه الرسالة أهمية التعاون بين السلطتين في الحقل الجمركي وهي تجربة يمكن تعميمها على قطاعات مالية واقتصادية وادارية من خلال قوانين تفويض الحكومة لإصدار مراسيم اشتراعية تنتشل الوطن من واقعه المأزوم وتضعه على طريق التعافي والنمو، ولنا في التجربة الشهابية خير دليل في كيفية بناء دولة المؤسسات والقانون. وآمل أن يتم التوسّع في دراسة مسألة التفويض الجمركي ببحث معمّق وموسّع مستقل ولاحق.

لائحة المصادر والمراجع

ألف: كتب باللغة العربية

١- أبو زيد، محمد عبد الحميد، **مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً**، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.

٢- أبو زيد فهمي، مصطفى، **النظام البرلماني في لبنان**، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٦٩.

٣- اسماعيل، عصام نعمة،**النظام السياسي والدستور اللبناني**، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت ٢٠١٨.

٤- بدر، أحمد سلامة ،**الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني**، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

٥- جعفر، علي، **فلسفة العقاب والتصدي للجريمة**، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت ٢٠٠٦.

٦- جمال الدين، سامي ،**لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.

٧-جمال الدين، سامي،**القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا**، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٨- الحسن، حسن، **القانون الدستوري والدستور في لبنان**، دار مكتبة الحياة ،بيروت، ط. ٢، ١٩٥٩.

٩- الحلو، ماجد راغب ،**النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

١٠- الخطيب، أنور ،**الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية**، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٦١.

١١-الخطيب، أنور،**المجموعة الدستورية، الجزء الأول والثاني والخامس**، مؤسسة عاصي للإعلام والتوزيع، بيروت، ١٩٧٠.

١٢-خليل، محسن،**النظم السياسية والدستور اللبناني**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٣.

١٣- رباط، إدمون ،**الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – النظرية القانونية في الدولة**، دار العلم للملايين، بيروت ،١٩٧١.

١٤-الزين، أحمد، **مجلة الحياة النيابية**، المجلد الثاني عشر، بيروت، أيلول ١٩٩٤ .

١٥- سرحال، أحمد،**دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي اللبناني**، دار الفكر العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.

١٦-السناري، محمد،**القانون الدستوري، نظرية الدولة والحكومة**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥ - ١٩٩٦.

١٧- شبلي، خطار ،**علوم مالية وتشريع مالي**، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، بيروت، الطبعة الخامسة، ١٩٩٤.

١٨- شكر، زهير،**الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦ .

١٩- شيحا، إبراهيم عبد العزيز وعبد الوهاب، محمد رفعت ،**النظم السياسية والقانون الدستوري**، مطبعة الفتح، الإسكندرية، ٢٠٠١.

٢٠- شيحا، إبراهيم عبد العزيز،**القانون الدستوري والنظم السياسية (دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني)**، ط. ٤، الدار الجامعية، بيروت، ٢٠٠٠.

٢١-الصايغ، داوود ،**النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته**، دار النهار للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠.

٢٢-صليبا، أمين عاطف،**شرح أحكام الدستور اللبناني مع بعض النصوص القانونية المتممة له**، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى ،٢٠١٢ .

٢٣- الطماوي، سليمان محمد ،**السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي**، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.

٢٤- الطماوي، سليمان محمد، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

٢٥- العصار، يسرى محمد ،**نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.

٢٦-عصفور، سعد،**النظام الدستوري المصري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨١.

٢٧- عطوي، فوزي، **المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

٢٨- عطيه، محمود رياض ،**موجز المالية العامة وتشريع الضرائب**، مطبعة دار التأليف، القاهرة، ١٩٥٨.

٢٩-عويدات، عبده ،**النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم**، منشورات عويدات، بيروت ١٩٦١.

٣٠-غياض، وسام،**مجلة الحياة النيابية**، المديرية العامة للدراسات والأبحاث، المجلد الثاني والستون، بيروت، آذار ٢٠٠٧.

٣١- فتوش، نقولا ،**مسؤولية الوزير وأصول محاكمته**، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الثانية، ٢٠٠١.

٣٢- فيدل، جورج ودلفولفيه، بيير ،**القانون الإداري**، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.

٣٣-قلادة، نجيب ،**التعريفة الجمركية كأداة للسياسة الإقتصادية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٦.

٣٤- القلموني، محمود ابراهيم ،**المنازعة الضريبية في إطار الضريبة العامة على المبيعات**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٨.

٣٥- المجذوب، محمد، **القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الخامسة، ٢٠١٨.

٣٦- المحمود، محمد علوم محمد علي ،**الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية المقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٠.

٣٧- المدرس، مروان محمد محروس ،**تفويض الاختصاص التشريعي**، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٠.

٣٨- منسى، بشارة، **الدستور اللبناني أحكامه وتفسيرها**،مطابع غزير ،بيروت، ١٩٩٨.

٣٩- الهندي، خليل والناشف ،انطوان،**الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده**، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠٠٠.

٤٠- هوريو، اندريه ،**القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، الجزء الثاني، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧.

باء : كتب باللغة الفرنسية

1. Luchaire, François **, La constitution de la République française** , Economica, Paris, 2ème édition , 1987 .

2. BIENVENU, Jean-jacques , LAMBERT, Thierry et VAPAILLE, Laurence, **Droit Fiscal** , P.U.F , 5eme édition, Paris , 2021.
3. BOULET, EYSLE et SCHMIDLIN, **Traité des Douanes, La Douane au sevice de l'Economie ,** Poitiers,1944.
4. P. BOULET, **Cours de législation et de règlementation douanière**, Poitiers,1937.
5. **Constitution de la République Française,** Dalloz,2014.

جيم: صحف ومجلات ودوريات باللغة العربية

١- **الجريدة الرسمية**، بيروت، العدد ٦٠، تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٢٢ والعدد ٦، تاريخ ٢٠١٠/١/٢٩ والعدد٤٥، تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٨.

٢- **جريدة السفير**، بيروت، تاريخ ١٩٩٢/١٢/٣٠ و ٢٠٠٣/١١/١١ و ٢٠٠٣/١١/٢٣ و ٢٠٠٣/١١/٢٨ و ٢٠٠٣/١٢/١٣ .

٣- **جريدة النهار**، بيروت، تاريخ ١٩٩٧/٥/٢٩ و ٢٠٠٣/١١/١١ و ٢٠٠٣/١١/١٢ و ٢٠٠٣/١٢/١٣ و ٢٠٠٤/١١/٤.

٤- **مجلة الحياة النيابية**، المديرية العامة للدراسات والأبحاث، مجلس النواب اللبناني، بيروت، المجلدات: الثاتي (كانون الثاني ١٩٧٣)، الثامن (أيلول ١٩٩٣)، الثاني عشر (أيلول ١٩٩٤)، الثالث عشر (كانون الأول ١٩٩٤)، الخامس عشر (حزيران ١٩٩٥)، الحادي والخمسون (حزيران ٢٠٠٤) والخامس والستون (كانون الأول ٢٠٠٧).

٥- **مجلة العدل**، نقابة المحامين في بيروت، العدد الثاني، ١٩٦٨، والعدد الأول، ٢٠٠١.

دال: صحف ومجلات ودوريات باللغة الفرنسية

- **L'ORIENT- LE JOUR**, Beyrouth, Le 9, 13, 15 /11/2007.

هاء : قرارات وأحكام واجتهادات قضائية

١- **اجتهادات المحاكم اللبنانية – السورية في القضايا الجمركية** – لا ذكر لدار النشر – بيروت – طبعة ١٩٤٨– الوثيقة ذات الرقم ٩- **حكم محكمة حلب المختلطة** في ٢٨ تموز ١٩٣٠.

٢- **قرار مجلس شورى الدولة اللبناني** الصادر في ١/٥/ ١٩٥٩ - المجموعة الإدارية للإجتهاد والتشريع – العدد الأول – السنة الرابعة – لا ذكر لدار النشر – بيروت – ١٩٦٠.

٣- **قرار مجلس شورى الدولة** رقم ٨ الصادر بتاريخ ١٩٧٠/١٢/٩ رقم الدعوى ٤٠٥٤ – ٦٤، المجموعة الإدارية للإجتهاد والتشريع – العدد ٣ – السنة الرابعة عشر – لا ذكر لدار النشر – بيروت – ١٩٧٠.

٤- قرار صدر بتاريخ ٩ /١٩٩٩/٣ عن **قاضي التحقيق الأول في بيروت** حينها **سعيد ميرزا** صادقت عليه كل من **الهيئة الاتهامية في بيروت ومحكمة التمييز الجزائية** بقرارها تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٤.

واو: نصوص قانونية

١- **إتفاقية فيينا للعلاقات الديبلوماسية لعام ١٩٦٣ مع تعديلاتها اللاحقة عام١٩٦٩.**

٢- **النظام الداخلي لمجلس النواب**، الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول ١٩٩٤ وتعديلاته، والمنشور في العدد ٥٢ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٣.

٣- **الدستور اللبناني**، الصادر بتاريخ ١٩٢٦/٥/٢٣ وتعديلاته، إعداد وإشراف المحامي اسامة اسماعيل عجروش، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.

٤- **المرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠، تاريخ ١٩٤٣/٣/١**، (قانون العقوبات اللبناني) وتعديلاته.

٥- **المرسوم الإشتراعي رقم ٢، تاريخ ١٩٥٠/٣/٢٣**، (انشاء دائرة خاصة للدوائر الجمركية اللبنانية) وتعديلاته.

٦- **المرسوم الإشتراعي رقم ١١١، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢**، (تنظيم الإدارات العامة) وتعديلاته.

٧- **المرسوم الإشتراعي رقم ١٢٣، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢**، (تنظيم وزارة المالية) وتعديلاته.

٨- **المرسوم رقم ٢٨٦٨، تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦**، (تنظيم وزارة المالية – إدارة الجمارك) وتعديلاته.

٩- **المرسوم رقم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠**،(قانون المحاسبة العمومية) وتعديلاته.

١٠- **قانون رقم ١٣، تاريخ ١٩٩٠/٨/١٨**، (قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى) وتعديلاته.

١١- **قانون رقم ٢٥٠، تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤**، (قانون انشاء المجلس الدستوري) وتعديلاته.

١٢- **قانون رقم ٢٤٣، تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧**، (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، وتعديلاته.

١٣-**المرسوم رقم ٤٤٦١، تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٥** ،(قانون الجمارك) والمنشور في العدد ٦٠ من الجريدة الرسمية، تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٢٢، وتعديلاته.

١٤- قانون رقم ٣٢٨، تاريخ ٢٠٠١/٨/٧، (قانون أصول المحاكمات الجزائية) وتعديلاته.

١٥- قانون رقم ٤٤، تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧، (قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب)،وتعديله.

١٦- قانون رقم ٩٣، تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠، (منح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي).

زين: أرشيف ومحفوظات ومخطوطات

- **أرشيف ومحفوظات ومخطوطات المجلس الأعلى للمصالح المشتركة اللبنانية – السورية والمجلس الأعلى للجمارك اللبنانية** منذ عام ١٩٤٥ ولغاية تموز ٢٠٢٢.

حاء: مواقع الكترونية

- الصفحة الإلكترونية للمجلس الدستوري www.conseil–constilutionnel.gov.lb تحت عنوان "قرارات وأحكام".

الفهرست